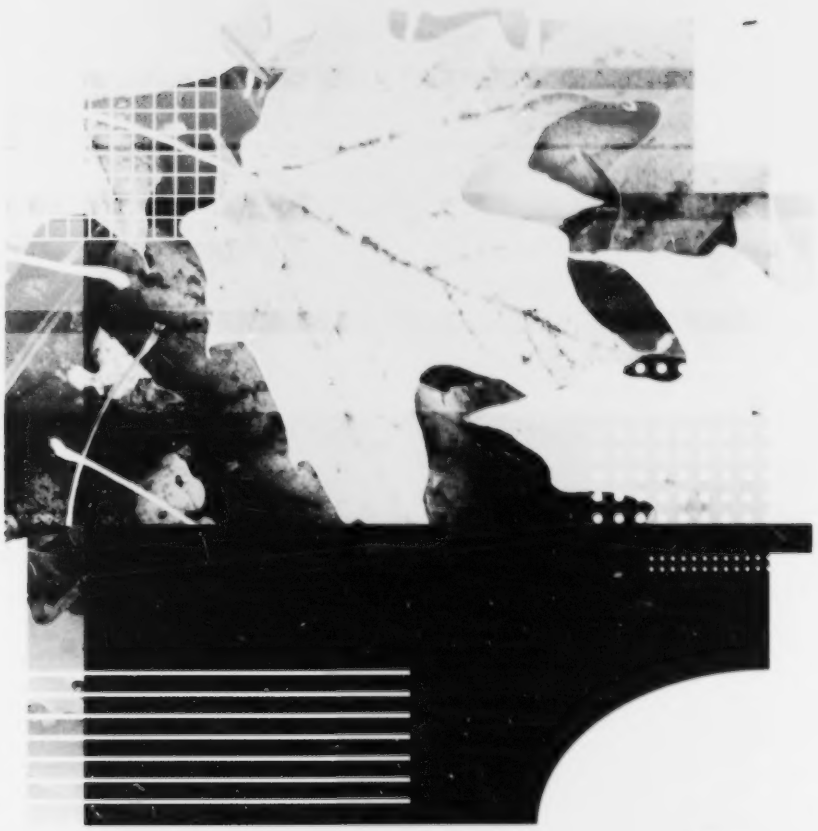
Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

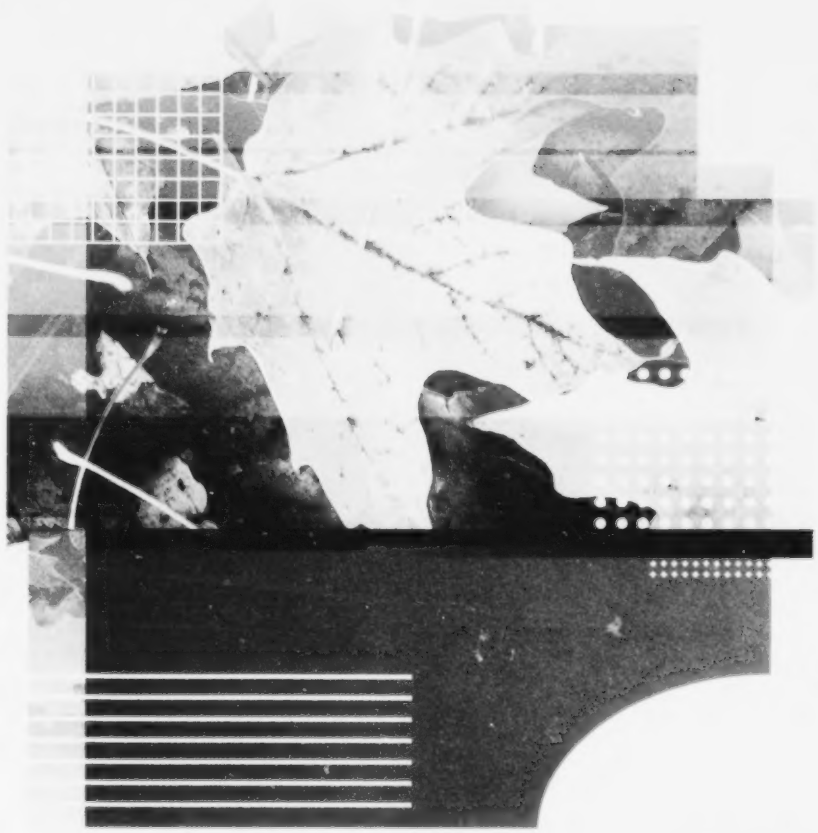
Annual Report
2005–2006



Canada

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Annual Report
2005–2006



Canada

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2006
Cat. Number PS20-2006
ISBN 0-662-49171-8

2007-03935/

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Chair/Présidente

June 13, 2006

The Honourable Stockwell Day, P.C., M.P.
Minister of Public Safety
Sir Wilfrid Laurier Building
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Dear Minister:

In accordance with Section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I am pleased to submit to you the annual report of the RCMP External Review Committee for fiscal year 2005-2006, so that it may be tabled in the House of Commons and in the Senate.

Yours very truly,

Catherine Ebbs

Catherine Ebbs
Chair

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2
Tel.: (613) 998-2134
Fax: (613) 990-8969

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tél. : (613) 998-2134
Téléc. : (613) 990-8969

Table of Contents

PART I: Message from the Chair 1

PART II: This Year in Review 3

A. Mandate, Role and Responsibilities of the RCMP External Review Committee 3

A.1 The Impartial, Arms Length Review of Cases 3

A.2 Exchange of Information and Outreach 5

A.3. Other Activities 6

A.4. Statistics 6

PART III: Issues of Particular Interest 9

A. Grievance Issues 9

A.1. Review of Level I Decisions on Standing and Time Limits 9

A.2. Harassment 13

A.3 Travel and Relocation 15

A.4. Continued issues regarding suspension without pay 20

B. Disciplinary Issues 23

B.1 Misuse of Information Technology 23

C. Discharge and Demotion 26

PART IV: Federal Court 27

A. Decisions rendered 27

B. Applications for Judicial Review filed before the 2005-2006 year 30

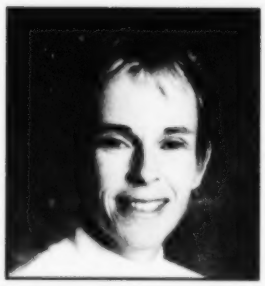
C. Matters Pending from Federal Court Decisions 30

PART V: Appendices 31

Appendix 1: About the Committee 31

Appendix 2: The Committee and its staff in 2005-2006 32

PART I: Message from the Chair



The 2005-2006 fiscal year has been an exciting one for the RCMP External Review Committee. It has been marked by changes to the organization, as well as changes in the way in which the Committee does its work. In November 2005 I was appointed Chair of the Committee, a position that I filled as acting Chair from April 2005.

The focus of the Committee's work is always on making impartial and independent reviews of RCMP labour relations cases referred to it and issuing recommendations to the Commissioner that are timely and of high quality.

The Committee had a near record number of cases referred to it this year. The numbers indicate a continued trust in the Committee's work, but also require that it respond to the increased demand. In this past year, the Committee started to change the way it does its reviews to ensure that the recommendations can be issued as expeditiously as possible. The Committee will also explore the possibility of additional resources to ensure it can meet the rising referral of cases.

The Committee provides outreach through its quarterly *Communiqué* and web site. As well, staff have met with a variety of stakeholders throughout the year. The Committee has found such exchanges extremely helpful as part of its ongoing understanding of labour relations issues within the RCMP. In addition, in the Fall 2005 the Committee made a submission related to a question concerning amalgamation of the Committee with another agency, to the *Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar*. The submission addressed a number of issues: the need to understand the distinct mandate of our work; concerns about conflict of interest or perceived conflict of interest through mergers; the role the Committee plays in civilian review of disciplinary matters; and the potential greater role that it could play in that sphere.

Last, but certainly not least, the Committee has taken many steps this year to meeting federal wide objectives, and becoming an organization that is more robust in the corporate sphere. These steps are key to the government objective of accountability. For example, in the past year, the Committee met the essential requirements of the new *Public Service Modernization Act*. The Small Agency Transition Support Team, through the auspices of the Public Service Human Resources Management Agency of Canada and the Canada School of Public Service, provided invaluable support to this project. The Committee also updated many of its human resources policies in a collaborative process with staff. The Committee drafted an evaluation plan, engaged in a comprehensive risk management exercise and developed its corporate risk profile. To work towards all these objectives, the Committee has found the small agencies administrators network (SAAN) and its ancillary networks invaluable.

This year's annual report provides a detailed overview of our activities throughout the 2005-2006 year and is available on our web site, along with our *Communiqués*, case summaries and other government reports (www.erc-cee.gc.ca).

Catherine Ebbs

Catherine Ebbs
Chair

PART II: This Year in Review

A. Mandate, Role and Responsibilities of the RCMP External Review Committee

The RCMP External Review Committee (the "Committee") was created under the *RCMP Act*, (R.S.C. 1986). Part II of the *Act* establishes its duties and authority to make rules. Part III discusses the grievance procedure and the Committee's role in reviewing grievances. Part IV and Part V address disciplinary and discharge and demotion appeals respectively and the Committee's role in the appeal process.

The overall strategic objective of the Committee is to positively influence labour relations within the RCMP. It carries out two program activities to meet this objective. The primary activity of the Committee is the impartial, arms length review of cases. Its second activity is to promote exchanges of information and outreach.

A.1 The Impartial, Arms Length Review of Cases

The Committee's statutory mandate is to provide an independent review mechanism with regard to labour relations issues that affect members of the RCMP. The Committee reviews certain grievances as well as all disciplinary and discharge and demotion appeals.

In all cases, the Committee reviews the entire record before it: the original documents, the decision made, and the submissions of the parties. Where the review involves the appeal of a disciplinary or discharge and demotion decision, the transcript of the Board hearing is also before the Committee, as well as any exhibits entered at the hearing. The Chair reviews all the evidence, legal issues, relevant legislation and case law in coming to a determination on the matter. In certain cases, the Chair may request that the parties provide additional information or submissions. If this is done, the other party is given the chance to respond. The Chair also has authority to hold a hearing if it is considered necessary. Use of this option is rare.

After consideration of all the issues, the Chair of the Committee provides findings and recommendations to the RCMP Commissioner, who is the final decision-maker. If the RCMP Commissioner decides not to follow the Committee recommendations, the law requires that he give an explanation for not doing so in his reasons[1].

Grievances

The principal component of the Committee's work is the review of RCMP grievances. Initially these are reviewed by an RCMP officer designated as a Level I Adjudicator, and the decision is based on written submissions. If a member is dissatisfied with the decision, then the member files a Level II grievance.

Not every Level II grievance comes before the Committee. The *RCMP Act* and its *Regulations* provide that five categories of

[1] The RCMP Commissioner's acceptance rate of Committee recommendations overall is in the range of approximately 85%. In the area of grievances, the acceptance rate has been 89%. In the area of disciplinary matters, the acceptance rate is 71%. In the area of discharge, where a total of four recommendations have been issued by the Committee, the acceptance rate is 75%.

grievances must be referred to it for review: interpretation and application of government wide policies that apply to members of the RCMP; stoppage of pay and allowances during suspension of a member; interpretation and application of the *Isolated Posts Directive* (IPD); interpretation and application of the *Relocation Directive* (RD); administrative discharge on grounds of physical or mental disability, abandonment of post, or irregular appointment. The member can request that the matter not be referred to the Committee, and the Commissioner may determine that it ought not to be. However, this does not happen often. In the grievance area of its mandate, the Committee examines a variety of human resources related issues that come into dispute. For example, areas such as harassment, travel entitlements, relocation, foreign service travel, suspension without pay, entitlement to force housing, and isolated posts were raised in cases under review before the Committee in the last year.

Disciplinary Appeals

The Committee's mandate in the area of discipline pertains to the review of formal disciplinary matters. These are typically cases that arise from allegations of more serious violations of the RCMP *Code of Conduct* (the "*Code*"). Part IV of the *Act* describes disciplinary processes and sanctions for members of the RCMP who are found to be in violation of the *Code*. In cases of formal discipline, the matter is referred to an adjudication board (the "Board"), comprised of three senior officers of the RCMP. A hearing is held and the Board determines if the member has violated the *Code*. If so, another hearing by the same board is held to determine the appropriate sanction to be imposed. The Board's decision can be appealed to the Commissioner of the RCMP. The appeal is then referred to the Committee, unless the member requests that the matter proceed directly to the RCMP Commissioner. This rarely happens.

The member who was the subject of the proceedings can appeal both a finding that the Code was violated and the sanction imposed for that violation. The Commanding Officer of the relevant Division who instituted the proceeding may also appeal a finding that the member did not violate the *Code*. It is only in limited circumstances however, that the Commanding Officer can appeal a sanction imposed by the Board. Most appeals before the Committee involve matters where the Board ordered the member to resign from the Force. This year, the Committee addressed disciplinary appeals in the areas of inappropriate use of email and theft, and incidents involving a minor female.

Discharge and Demotion Appeals

A member may be subject to discharge or demotion proceedings for failing to perform his or her duties in a satisfactory manner, after having been given "*reasonable assistance, guidance and supervision in an attempt to improve the performance of those duties*". These proceedings are initiated by the Commanding Officer serving the member with a *Notice of Intention* to recommend discharge or demotion. The member has the right to examine the material in support of the *Notice of Intention* and to request that a discharge and demotion board, consisting of three senior officers of the Force, be convened.

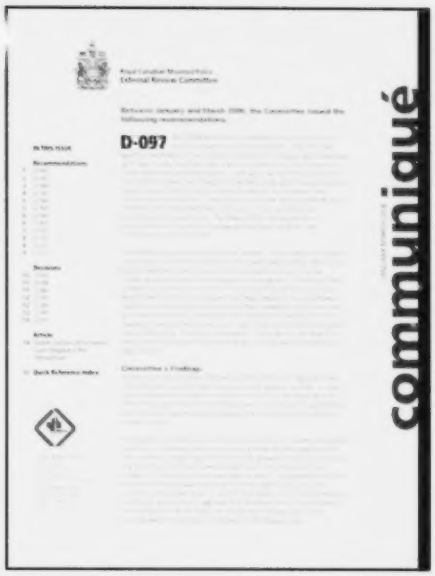
Either the member or the Commanding Officer may appeal the decision of an RCMP discharge and demotion board. Appeal submissions are made in writing and the appeal is then referred to the Committee. In this last year, the Commissioner issued his decision on the fourth discharge case that had been before the Committee.

A.2 Exchange of Information and Outreach

The Committee's communication role with its stakeholders is essential to meeting its mandate. As part of its outreach function, the Committee distributes a quarterly *Communiqué* which is also posted on its website (www.erc-cee.gc.ca). The Committee website is also regularly updated to include the most recently issued cases and other publications.

This year, Committee staff also responded to 108 requests for information. While some of these requests are straightforward, others may involve complex questions on the interpretation of labour relations matters pertaining to the RCMP. As well, staff of the Committee attend training and conferences throughout the year to ensure currency in a variety of areas including administrative, labour relations, discipline and human rights law.

This year, the Committee met with the Staff Relations Representatives (SRR) Program, which is made up of regular and civilian members of the RCMP. This program is designed to provide members of the RCMP with a formal system of elected



representation. The Committee also provided an orientation to new SRRs on the work that it does and on a number of substantive and procedural legal issues in the area of grievances.

Committee staff visited RCMP detachments in Surrey, Calgary and Ottawa. They also visited two offices for the coordination of grievances, one in Vancouver, and one in Regina to exchange information on operations and processes. Representatives of the Committee met regularly with the RCMP Professional Standards and External Review Directorate of the RCMP, which plays a key role in the administration of the grievance and disciplinary and discharge and demotion processes. Furthermore, the Chair met with the RCMP Commissioner.

A.3. Other Activities

Submission to the Arar Commission

In November of 2005, the Committee made a submission to the *Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar*. The submission addressed a question before the Inquiry Commissioner regarding potential amalgamation of the Committee with another agency involved in civilian review of RCMP activities. The Committee provided a description of its unique mandate, and observed that there may be compelling reasons for keeping the labour relations mechanisms separate and apart from civilian review of public complaints, given the distinct difference in mandates and the potential for conflict of interest or perceived conflict of interest.

Corporate Requirements

Given the high priority that the Committee places on accountability, it has done its utmost to meet key reporting requirements in the last fiscal year.

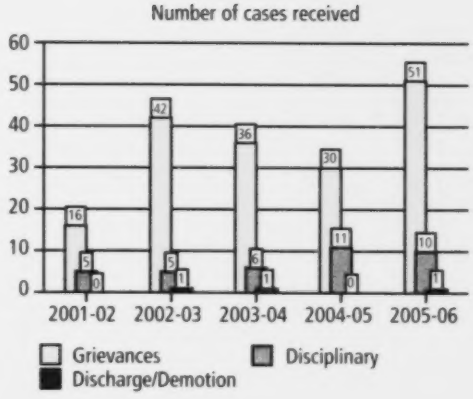
For example, within a network of other small agencies, and in conjunction with the Public Service Human Resources Agency of Canada and the Canadian School of Public Service, the Committee met the requirements of the new *Public Service Modernization Act*. This was a collaborative and very successful effort. It resulted in the development of a number of new human resources policies that apply to the Committee as a whole, as well as some changes in its operational environment as it relates to human resources issues. The Committee ensured that all staff were trained on the general principles of the new legislation, and that specific training was provided on new delegated authorities pertaining to hiring in the Act.

Committee staff worked together on a risk management exercise, culminating in a corporate risk profile, an important aspect of the federal wide Management Accountability Framework. The Committee also developed an Evaluation Plan to assess the ways in which it measures its performance; and a report on its internet security systems, as required by Treasury Board policy. It also compiled an electronic file of all its logistical, human resources and operational guidelines for staff use.

A.4. Statistics

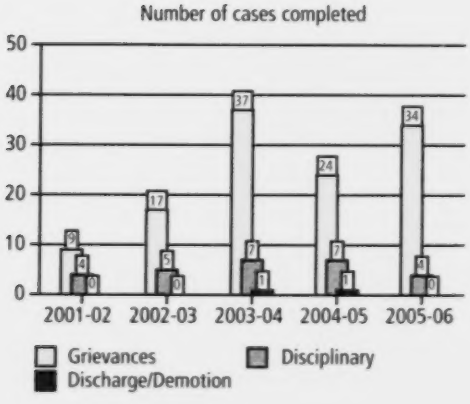
Referrals

The number of cases referred to the Committee in this fiscal year represents a near record. A total of 51 grievances were referred to the Committee, compared to 30 in the previous year and 36 in 2003-04. Ten disciplinary appeals and one discharge appeal were referred to the Committee during the 2005-06 year, which is consistent with the number of discipline cases referred in 2004-05.

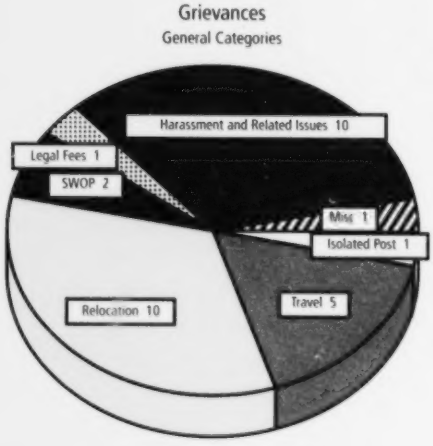


Recommendations

This year, the Committee issued 30 grievance recommendations, compared to 23 in 2004-05 and 37 in 2003-04. Four grievances were withdrawn by the member. In 2005-2006, the Committee issued four recommendations on disciplinary appeals.



The subject matter of this year's grievance recommendations fell into the following general categories:



With regard to grievances, the Committee has observed that an increasing number of Level II reviews by members involve cases where the Level I Adjudicator had dismissed the case on the basis of preliminary matters such as time limits or standing. In eighteen of the thirty such grievances reviewed this year (60% of those cases reviewed), the Level I Adjudicator has dismissed the matter on preliminary issues and the Committee recommended that the decision be overturned in 14 of these cases. In many of these cases, the Committee is also in a position where it will be ruling on the merits for the first time. The Committee has also noticed that a number of cases referred to it fail to include the applicable policy. The inclusion of these policies is essential in many instances to resolving the merits of the grievance and if absent, the process can be delayed further.

This year, three of the disciplinary appeals were initiated by the member and one involved an appeal by the Commanding Officer. Of the four disciplinary cases appealed, three involved a sanction of an order to resign within 14 days, failing which the member would be dismissed. The Committee did not issue a recommendation on an appeal of a decision from an RCMP discharge and demotion board.

The number of cases completed by the Committee from year to year may vary depending on the complexity of issues raised. For grievances, the objective of the Committee is to have issued its recommendation within three months of the case being referred to it. For discipline and discharge and demotion cases, the standard that the Committee strives for is six months.

There are a number of reasons that these service standards have not been met for all cases before the Committee. In some cases, the issues involve complex questions that require a longer period of time to review. In addition, in certain cases, the need to request further information, provide disclosure to the parties, or to ensure that the record is complete, can delay the time within which a case will be completed.

Perhaps most important is the fact that the Committee has experienced a marked increase in cases without a corresponding increase in resources. There is now a waiting period before the cases can be reviewed. In response to the growing backlog the Committee has undertaken a number of changes to its internal processes. These include the introduction of a pre-screening process to determine and address preliminary matters in a grievance.

In conclusion, a total of 62 cases were referred to the Committee this year, and 38 cases were completed including several outstanding cases from previous years. At year end, 70 active cases remained before the Committee, including 56 grievances. Several interesting recommendations, both in the area of grievances and in the area of discipline were issued by the Chair of the Committee in the last year and a number of these touched either directly or indirectly on issues of transparency and fairness. These are discussed below.

PART III: Issues of Particular Interest

A. Grievance Issues

A.1. Review of Level I Decisions on Standing and Time Limits

Under subsection 31(1) of the *RCMP Act*, to present a grievance, a member must be "*aggrieved*" by any "*decision, act or omission*" made "*in the administration of the affairs of the Force*", in respect of which no other process for redress is provided by the *Act*, the regulations or the Commissioner's standing orders. These criteria define what is referred to as "*standing*" to grieve.

There are also time limits which members must respect when presenting grievances. Section 31(2) of the *Act* requires that a grievance be presented at Level I within 30 days *after the day on which the aggrieved member knew or reasonably ought to have known of the decision, act or omission giving rise to the grievance.* At Level II, a member has 14 days, after the day on which he or she is served with the Level I decision, to present the grievance. Although these time limits are mandatory, the Commissioner has the authority, under s. 47.4 of the *Act*, to extend them in extraordinary circumstances.

Of the thirty grievances completed by the Committee in the past year, eighteen were denied by Level I Adjudicators for either lack of standing or failure to meet time limits. In fourteen of those cases, the Committee disagreed with the Level I Adjudicators on these preliminary issues. Specifically, there were seven instances in which the Committee disagreed with the Level I Adjudicator's decision that the member did not have standing. As for time limits, the Committee disagreed seven times with the Level I Adjudicator's decision that the Level I time limit had not been met. As well, although the Committee recommended that extensions be granted pursuant to s. 47.4 in four cases where time limits had not been met, Level I Adjudicators had either been silent on the issue or in one case had decided that an extension already granted be set aside. A number of the issues pertaining to standing and time limits are discussed below.

Confusion regarding Standing vs. Merits

To establish the "aggrieved" requirement merely requires that the decision, act or omission have an effect on the member personally. Whether a member's particular right actually exists in a given situation, and should be upheld, is a question of the merits, not a preliminary question of standing. The Committee observed that Level I Adjudicators still deny standing to Grievors because of confusion between an assessment of the merits of the case, and a review of the threshold issue of whether a member is aggrieved.

In G-351 to G-353, a Grievor alleged he had been harassed due to the way that comments about him were obtained, and how they were circulated following a workplace mediation exercise. All three grievances were denied at Level I on the basis of the Grievor not having standing to grieve. In all three cases, reference was made to the Grievor's failure to show that he had been aggrieved. The Committee concluded that the Grievor did have standing in all three grievances. The Committee observed that the alleged acts, described by the Grievor as harassing and discriminatory, had a direct effect on the Grievor, and could have had a negative personal impact on him.

The Committee took the same approach in G-361, a grievance arising out of the Force's decision to deny the Grievor accommodation in a Crown-owned house. The Grievor alleged that the decision circumvented policy and discriminated against her. The Level I Adjudicator found that the Grievor was not aggrieved by the decision, given that it had been made before her arrival at the posting and because the decision had been based on operational criteria. The Committee disagreed. In its view, the decision to deny her the housing had an effect on the Grievor personally, and it was not necessary for her arguments to be accepted on the merits for her to be found to have standing. These were two separate issues.

The Discretion to Extend Time Limits Pursuant to s. 47.4 of the *Act*

Section 47.4 of the RCMP Act allows the Commissioner to extend time limits in extraordinary circumstances. The Commissioner's authority to extend these time limits has been delegated to certain members of the Force who administer the grievance process. In several cases, the Committee has turned its mind to the issue of whether it should recommend to the Commissioner that time limits be extended. In G-347 and G-372, the Committee agreed with the Level I Adjudicator that time limits had not been met, and it went on to recommend that no extension pursuant to s.47.4 be applied. Although both cases reveal significantly different lengths of delay, (nearly a year in G-347 and only one day in G-372) both Grievors had failed to explain why it was that the grievance had been presented beyond the allowable time limit.

This can be contrasted with other cases over the past year where the Committee has recommended that the Commissioner should extend the time limit so that the merits of the grievance could be considered.

In G-363, the Committee concluded that where a Staff Relations Manager had allowed the time limit at Level I to be extended for a Grievor, it was not open to the Level I Adjudicator to then conclude that such an extension ought not to have been granted in the circumstances. According to the Committee, where the Commissioner, through his delegate, had agreed to extend the time limit, this decision could not be reversed by the Level I Adjudicator.

In G-348, the member had been denied full reimbursement of the expenses he had claimed to bring members of his family overseas for a family reunion during his tour abroad. The member subsequently received additional information which supported his argument that he was entitled to more than what had been reimbursed. He used this information to seek further explanations from the Respondent regarding the denial. The Respondent maintained the view that the member was not entitled to the full amount he was claiming. The member grieved this subsequent decision. The Level I Adjudicator concluded that the member had presented his grievance beyond the allowable thirty day period which had been triggered by the initial partial reimbursement. The Committee disagreed, finding the matter had been presented on time (this aspect of the Committee's recommendation is discussed further

below). However, the Committee recommended that, even if the Commissioner concluded that the grievance had not been presented on time, an extension should be granted: the monetary sum involved was considerable; the member was overseas and could not expedite his grievance or access relevant information; and the member had intended to present a grievance from the outset.

In G-371, the Committee recommended that time limits be extended at Level I even though the Grievors had failed to present their grievance within thirty days. Although the Grievors had been advised at an earlier date by a supervisor that their meal claims would not be reimbursed, that same supervisor had asked them to delay presenting a grievance so that other avenues could be pursued. The Committee found that although the grievances had been presented beyond the allowable time, an extension was warranted. The Grievors had indicated an intention to grieve well before the end of the thirty day period, and had acted in good faith in delaying the presentation of the grievance at their supervisor's request.

An extension was also recommended by the Committee in G-362. The member had presented an harassment complaint to a supervisor. It had taken one year for the supervisor to decide the complaint, and a further year to reconsider the matter at the Grievor's request. It took more than thirty days after this latter decision for the member to present his grievance, and the Committee agreed with the Level I Adjudicator that the limitation period had not been respected. Given the length of time it had taken the Respondent to answer each of the Grievor's complaints, and in light of the three year period it had taken for a Level I decision to be issued, the Committee recommended that the time limit be extended.

Time Limits and Whether a Decision was Re-opened

The Committee has also addressed situations where a series of Force communications caused confusion over the proper starting point for the thirty day time limit. Where a member has filed a grievance more than thirty days after an original decision, but within thirty days of some later confirmation or reopening of that original decision, the grievance may still be considered on time depending on the circumstances. This situation was raised in several cases before the Committee in the past year.

In G-366 a member attended a mandatory health assessment and was only reimbursed in part for the travel claimed. Although the member had not presented a grievance upon being advised of the partial denial, he had forwarded new documents to the Respondent in support of his claim for the full amount. The Respondent maintained the partial denial. The Committee disagreed with the Level I Adjudicator's finding that the time limit began after the initial denial. The second decision can be seen as putting the matter in a whole new light. The member had submitted new information and arguments after that original decision, making the more recent response to his claim a new, grievable matter.

The Committee adopted this approach in G-348 and G-362, discussed previously. In both those cases, the member had provided new information to the Respondent after initially unfavourable decisions. Failure to grieve after the initial decisions did not determine the issue of timeliness, because

the new information subsequently submitted put the matters in a whole new light, and the members could reasonably expect that the original decision would be re-examined.

In G-357, the member claimed that he had been told that he would be entitled to certain relocation benefits upon moving to a new posting. After he moved, he was advised that this was not the case. Although the member did not grieve the matter at that time, a relocation coordinator from the member's division wrote to the Respondent and provided him with new information concerning the member's circumstances, which led to the Respondent issuing a further decision. The Level I Adjudicator found that this did not lead to a new grievable decision. The Committee disagreed, finding that the new information provided by the relocation coordinator had put the matter in a whole new light.

Time Limits and Personal Aggrievement Required for the Clock to Start

Three Committee recommendations in the past year have addressed whether members have to grieve force policy that can *potentially aggrieve them*, even before the policy is actually applied to them.

In G-349, a member transferred to a new posting and elected to sell his house under the provisions of a Force policy which, at the time, reimbursed him for up to 90% of the loss incurred in the sale. When he chose this option, there was discussion within the Force that a new transitional policy might be put into place, but there was no evidence that the member was aware of any advantage he would have had in opting for this new policy instead of the one he chose. After the sale of his home, the member found out that the transitional policy would compensate up to 100% of home equity loss. He asked to be reimbursed 100% of his loss, as the transitional policy had taken effect before he moved. After consulting with Treasury Board, the Respondent denied the member's request. The member grieved that decision within 30 days. The Level I Adjudicator found the grievance was out of time, as information about the transitional policy had been distributed shortly after the member moved. The member ought to have known about the transitional policy at that time. The Committee disagreed, finding that there was insufficient evidence to conclude that the Grievor ought to have known of the transitional policy at that time. The Committee also found that the member had become aware of the transitional policy more than thirty days before presenting his grievance, but that this knowledge did not trigger the 30 day time limit. He was aggrieved only once he had made enquiries to the Respondent and his request had been denied. As a result, his grievance was timely.

In G-365 and G-368, the Committee examined grievances pertaining to a vacation a member and his family had taken from his isolated post. Personnel in the member's division had been advised of certain criteria that would be applied to calculate entitlements for reimbursement for travel from isolated posts. The member later requested an advance for an upcoming trip with his family, using airline transportation. The amount of the advance was less than what he had requested, based on an interpretation of the criteria recently put in place in the Division. In separate grievances, the member grieved the amounts which had been reimbursed according to these criteria. In both cases, the Level I Adjudicators found that the member was out of time. Although he was within 30 days of the Respondent's decision regarding his claims, at the time of presenting his grievances he had known for

over 30 days of the existence of the criteria which restricted his entitlements. The Committee took a different view, pointing out that if the member had presented his grievances before being denied the amount he had claimed, he would not have had standing because there was not yet any decision, act or omission of the Force that aggrieved him directly.

Conclusion

In some cases this year, the Committee agreed with Level I Adjudicators that time limits had not been met, but in many more cases it disagreed. Recurring areas of disagreement are (i) circumstances in which it is appropriate for the Commissioner to extend time-limits; (ii) situations in which a decision issued by the Force was re-opened, putting the matter in a whole new light, and; (iii) the point at which the Grievor is personally prejudiced by a decision, and the clock begins to run. In the area of standing, the Committee discussed the problem of confusing standing with merits, harassment and standing, amongst other areas.

A.2. Harassment

The prevention and resolution of workplace harassment is one of the most challenging issues faced by human resources management today. It is a workplace issue that has gained much media attention as well as increased adjudication in the courts. In this past year, the Committee issued ten harassment related recommendations to the Commissioner, which represents a marked increase over the previous fiscal year. In six of those grievances, the Committee did not find that the allegation of harassment had been made out. Nonetheless, the Committee raised concerns about procedural issues in these cases, as well as in two of the cases where it recommended the grievances be allowed. The remaining two cases were dismissed due to technicalities. The notion of administrative fairness was an important aspect of the Committee's review of the harassment grievances before it this year. Its recommendations spanned a number of issues such as disclosure, failure to investigate, standing and remedies.

Disclosure

In G-350, G-351 and G-352, the Committee found that the Grievor should not have been referred to the ATIP (Access to Information and Privacy) process as a means to obtain information to prepare his grievance. Rather the Respondent should have sent all relevant and necessary documentation to the Grievor that was under the RCMP control.

Failure to Investigate a Harassment Complaint

The failure to investigate harassment complaints was specifically highlighted in two recommendations this year. In G-367, the member made four allegations of harassment regarding four separate incidents, two of which were of a more serious nature. The Committee found that the RCMP did not deal with some of the allegations in accordance with the relevant Treasury Board or RCMP policies. In one instance, the RCMP did not handle the allegation in a timely manner or at least, they did not keep the Grievor appraised. The Committee also noted that there was no indication that the RCMP had even reviewed the complaint and gave no reasons as to why there was no investigation. With respect to another allegation, the Committee found that the investigator had not addressed the entire incident.

With respect to two of the allegations, the identity of the perpetrator was not known and the policy did not provide any assistance as to how the investigation should be continued in light of that fact. For example, when the investigator did not receive any voluntary admissions of responsibility in response to his written inquiry, he did not take any further steps to ascertain the responsible person's identity. The Committee expressed concern about whether further steps should have been taken, especially when the incidents leading to the two latter allegations took place close in time and after a warning to the staff that harassment would not be tolerated.

In G-362, the Grievor complained that between 1996 to 1998, he was harassed by his direct supervisor in various incidents, such as the denial of overtime or meal and travel expenses. After the receipt of the complaint, the Respondent decided not to investigate on the basis of insufficient information to prove the allegation and that the matter had been resolved by the transfer of both the Grievor and the direct supervisor. The Respondent also indicated that he had already dealt with and dismissed a harassment complaint made by the supervisor against the Grievor. Given the wording of the 1998 TB policy that was in effect, the Committee was critical of the failure of the Respondent to conduct a preliminary investigation, before deciding not to order a full investigation. In addition, the Respondent had relied at least in part, on evidence arising from his discussions with Health Services and Staffing and Human Resources of which the parties were unaware. The Committee found the consideration of those discussions to be highly problematic. Given the passage of time, an investigation was not recommended. Rather the Committee recommended an apology by the RCMP for the failure to comply with the RCMP and TB policy requirements.

Standing and Harassment Grievances

In G-354 to 356, the member had alleged that several superiors had harassed him. Shortly before the Level I decisions were made on his grievances, the member presented harassment complaints. The Level I Adjudicator concluded that the member's grievance was premature, as the issues had not yet been addressed under the Treasury Board's policy process for harassment complaints and no decision had been issued. The Committee disagreed, emphasizing, as it has in the past, that members may allege harassment directly through the Part III grievance process without having first made a complaint or before a complaint process is concluded. The Treasury Board policy indicated that where a complaint and a grievance were concurrent, the complaint was to be put aside. The Committee observed that it would have been open to the Force to refuse to investigate a complaint under Treasury Board policy while a harassment grievance on the same issue was pending. It was not open to the Level I Adjudicator, however, to defer consideration of the grievance pending the completion of a concurrent complaint process.

Review of Merits when Procedural Errors Found

The prevailing view of the Committee is that the parties should reach a resolution of the grievance as expeditiously as possible. In *Girouard vs. Canada (Attorney Canada)* 2005 FC 915[2], the Federal Court recognized that, in some cases, administrative fairness requires that a decision on the merits be made as quickly as possible when a number of years have passed. In G-350, G-351, G-352 and G-354, G-355 and G- 356 (discussed above) the Committee relied upon the *Girouard* case and proceeded to make a determination on the merits given that the evidence was available and that the parties had already had an opportunity to be heard, rather than return the cases to the RCMP for further processing.

Remedies

In 2005 the Supreme Court of British Columbia granted a significant monetary award to a former RCMP member with respect to harassment by her superior[3]. While that case is currently under appeal, it shed light on to the issue of redress for victims of harassment. In cases before it this year where the Committee thought that a significant error in the process had occurred and too long a period of time had passed to proceed with the complaint of harassment, it recommended an apology to the Grievor as redress. For example, in G-362, the Committee recommended that the RCMP apologize to the Grievor for the failure to comply with the provisions of its own policy as well as that of Treasury Board due to the passage of time. In G-367, the Committee also recommended an apology to the Grievor for the same type of failure and due to the passage of time.

A.3 Travel and Relocation

Every year the Committee examines a variety of grievances related to relocation and travel. For example, the issue of entitlement to interim lodging, meals and incidentals was before the Committee on several occasions this year and relocation benefits on retirement continued to be a live issue. The Committee also reviewed grievances related to isolated post and family reunion travel and considered the issue of the effect of misleading or incorrect advice when such advice is followed by the member.

Interim Lodging, Meals and Incidentals

In general, the Committee has held that members have a responsibility to know the contents of the relocation policy and meet the obligations under it. In addition, the Committee has stated that Grievors must establish the facts necessary to support their entitlement to benefits claimed. Even when the Force has discretion in awarding a benefit however, that discretion must not be arbitrarily or unfairly exercised. In addition, the Force's interpretation of an entitlement to a benefit cannot change or unreasonably narrow access to the benefit.

In G-360, the Grievor received a transfer which required that he relocate. When he submitted his expense claim, four days of interim accommodation and one day's meal and incidental expenses were denied on the

[2] Now under appeal.

[3] Nancy Sulz (Wilson) vs. Attorney General of Canada et al, 2006 BCSC 99.

basis that the Grievor had failed to seek prior approval of the expenses and that he and his family had access to their beds during these days. The Committee found that the policy provided for interim accommodation when members were necessarily separated from their household goods. The test applied by the Respondent, that interim accommodation would be provided only when beds were disassembled, was a change to the policy requirement. The policy provided the Force with a departmental prerogative on the duration and type of interim accommodation used, but this discretion could not be exercised in an unfair or arbitrary matter. The Committee recommended to the Commissioner that the grievance be allowed. The policy was in no way clear about what prior approval was needed before items were reimbursed and it was reasonable for the Grievor to think that he was entitled to the benefit claimed.

In G-364, the Grievor was transferred, but was unable to find suitable housing during his house hunting trip. He reported back to the Respondent, a relocation specialist, that he anticipated moving into rental housing on a Canadian Forces base in December. The Respondent gave approval for the Grievor to proceed to Ottawa and to be reimbursed for interim lodging meals and incidentals for 21 days. After the Grievor had been in a hotel for a number of days, the Respondent learned from Base Housing personnel that the Grievor had not filed an application to occupy base housing even though it had been available since the date of his transfer. Because a house was available, the Respondent discontinued the interim lodging, meals and incidentals and advised the Grievor that because a door-to-door move had been possible from the beginning, he would only be entitled to the standard five days of interim lodging, meals and incidental for packing loading and cleaning and unloading and unpacking, and not the 21 days initially approved.

The Committee found that the Grievor did not meet his obligations under the relocation policy to seek out and occupy self-contained accommodation as soon as possible. Nonetheless, the Committee found that the only reason for revoking an approval for reimbursement after expenses had been incurred would be where the approval was obtained through intentional misrepresentation or fraud. While the Grievor was vague and inconsistent in his dealings with the Respondent and was less than diligent in ensuring that he minimized the costs of the move, the evidence did not establish an intention to mislead or defraud. The Committee concluded that the full 21 days of interim lodging, meals and incidentals should not have been revoked. Rather, the Grievor should have been reimbursed for the interim lodging, meals and incidentals expenses that he had incurred prior to the date on which it was established that a base house was available, plus the additional three days for the notice required for the movers to deliver his household goods and effects. The Committee recommended to the Commissioner of the RCMP that the grievance be allowed, in part.

In G-372, in the course of a transfer, the Grievor was separated from his household goods and effects for 24 days. During this time, the Grievor and his family resided in a hotel. The Grievor sought to be reimbursed for interim lodgings, meals and incidentals for the full 24 days, 3 days beyond the normal 21 day period provided for under the relocation policy. His entitlement to be reimbursed for accommodation was not in issue, but a dispute arose over his entitlement to the meal allowance.

The relocation policy provided that there was a discretion to authorize meal entitlement past 21 days, subject to one of two conditions: Either (i) there was no suitable accommodation with adequate cooking facilities located within 16 km (one-way) of the transferee's place of work; or (ii) the transferee was unable to secure adequate accommodation with cooking facilities on or before the 22nd day of interim accommodation although such accommodation exists within 16 km of the place of work. On the basis that the Grievor's accommodation included full cooking facilities, the meal claim for the extra three days was denied.

While agreeing with the Level I Adjudicator that the grievance was out of time, the Committee also found that it failed on the merits. The Grievor was in the best position to explain how the kitchen, if less than full, failed to meet the criteria of accommodation with "*adequate cooking facilities*". In addition, the Grievor would have had to establish that no other suitable accommodation within 16 km of his place of work contained adequate cooking facilities, or alternatively, that such accommodations existed but could not been obtainable in the first twenty-one days of his stay. The Committee recommended that the grievance be denied.

Relocation on Retirement

In G-369, the Grievor, who had been serving at an isolated post, was about to retire from the Force. He believed that he should be entitled to both a relocation to his last normal place of residence occupied before his isolated posting, pursuant to the *Isolated Posts Directive* (IPD) and a subsequent relocation within two years to a location of his choice within Canada pursuant to the *RCMP Relocation Directive* (RD). The Grievor was advised that he was only entitled to one move upon retiring.

The Committee found that the Grievor should have been entitled to both benefits. The purpose of each policy was distinct. The IPD was to provide an additional benefit to a member at an isolated post who was leaving the Force by allowing for limited reimbursement of the costs of moving back to the normal place of residence. The RD entitlement provided members eligible for a pension with a two year opportunity to move to a retirement location after discharge. As a result, the Grievor was entitled to a relocation from his isolated post to his normal place of residence, and then to a subsequent RD relocation to a retirement destination within two years. The Grievor had not shown that the Force's error caused him to incur any additional expenses and so the Committee did not recommend that the Grievor be entitled to monetary compensation or to a further move. The Committee recommended that the Commissioner apologize for the error, and that current policy be reviewed to be specific in regards to entitlements when members retire at isolated posts.

In G-373, the Grievor began experiencing significant health problems and was diagnosed with a rare and serious lung disease. The Grievor was scheduled to retire and requested a Force paid retirement relocation to a new place of residence within 40 km of his current residence. Ordinarily a retirement move must be a minimum distance of 40 km but his request was based on the "*exceptional circumstances*" provision found in the Force

policy on retirement moves. The Grievor argued his health made it impossible for him to maintain his home, that it was necessary that he have access to public transportation and that he needed to be closer to medical care. His need to move was supported by his doctors and an RCMP Health Services Officer, who also stated that the Grievor was seeking a lower pollution environment.

The Committee found that exceptional circumstances that would justify the Force paying for a retirement move of less than 40 km would be those that showed that, for reasons outside of his or her control, the member could not stay in the residence of his last posting, even though his desired retirement location was within 40 km. The Committee concluded that the Grievor had demonstrated exceptional reasons. Because of a serious respiratory medical condition for which the cause was unknown, the Grievor was required to move to another part of the same community in order to have access to public transportation and to be closer to his medical specialist and the hospital. This move would allow him to relocate to a residence that would be easier to maintain, given his physical limitations. Further, the Committee stated that the Level I Adjudicator erred in rejecting the Health Services Officer's statement that the proposed move would help as it would be to a location with less pollution. Finally, the requested move would not result in personal gain, and did not appear to be an extravagance. The Committee recommended that the grievance be allowed.

Isolated Post and Family Reunion Travel

In G-365, the Grievor requested an advance for a vacation trip for his dependants pursuant to the *Isolated Post Directive* (IPD), based on a maximum entitlement that would have included the full economy airfare for his three dependent children. He made that request after the distribution of a Bulletin which stated that when calculating maximum entitlements for reimbursement for travel from isolated posts, the fares for any children would be the discounted airfares instead of the full economy fares. The Grievor made it clear that he was not asking for a personal gain and that he would be accountable for the moneys spent including any overpayment.

The Committee observed that there is no guidance on how an advance is to be calculated in the IPD, and there is nothing to suggest that the Force acted unfairly or inappropriately. The Committee also found that the calculation of the maximum amount to be reimbursed for vacation travel from an isolated post should be based on actual costs and the evidence was that children fares were discounted by the airline. The Committee recommended that the grievance be denied.

In G-368 the Grievor requested an advance under the Vacation Travel Assistance policy pursuant to the IPD for a vacation for himself and his dependants from headquarters to a point of departure. The Grievor's request for an airfare advance was based on the "*return economy class airfare*" without any restrictions. The Respondent reduced the Grievor's

requested advance by utilizing a lower rate for the "*return economy class airfare*". The Committee found that the Respondent had correctly calculated the maximum entitlement for the Vacation Travel Assistance under the *IPD*. It was appropriate to use the lower rate for "*return economy class airfare*" as it met the requirement of being effectively a ticket without restrictions. The Committee recommended that the grievance be denied on its merits.

The Effect of Misleading or Incorrect Advice

This year, the Committee reviewed several grievances where the Grievor alleged a loss due to having followed incorrect or misleading advice. Where a member has relied on incorrect or misleading advice to his or her detriment, there are circumstances where it may not be open to the Force to deny the claim on the basis of the policy.

In G-345, the Grievor's transfer required that he relocate. He sold his home, but later claimed that the relocation specialist advised him to accept the offer he had received for his house, even though it was less than the original purchase price plus capital improvements. The Grievor stated that the relocation specialist failed to inform him that the capital improvements losses were to be paid from the "*Customized envelope*", provided for under the *Integrated Relocation Policy* (IRP). As this envelope was mostly funded from his transfer allowance, he objected to what he characterized as paying a relocation expense from his own money. He stated that he would not have accepted the offer on his home had he been told that the capital improvement losses were to be paid from that envelope.

The Committee found that the Grievor's argument was based on the assumption that he would have been able to receive an offer on his house that would have covered the purchase price and the full amount of capital improvements, leaving him with no losses. This was speculative. As well, the Grievor had not proven on the balance of probabilities that the relocation specialist gave him advice that was contrary to the relocation policy. The Grievor gave different versions of what he was told, and it was not clear what the relocation specialist did or did not say. Furthermore, the relocation policy required that the Grievor ask for clarification. The Committee recommended that the grievance be denied.

In G-357, the Grievor was transferred to a new location. He went on a house hunting trip, which lasted seven days. Three and a half days were spent on travel to and from his new location and the remaining time was spent at the location looking for a home. Prior to his house hunting trip, the Grievor had spoken to a relocation specialist, who had told him that his travel time to and from the location would not be counted as part of his house hunting trip. The Grievor concluded that his house hunting trip was only three and a half days as opposed to the five he was entitled to take. The relocation policy allowed for a credit up to a maximum of $250.00 to be given to the member for a shortened house hunting trip. The Grievor applied for this credit and was refused because he had taken a total of seven days for his trip, inclusive of travel.

The Committee found that the relocation policy section which provided for the shortened house hunting trip credit applied only where the member had used less than the normal length of time for a house

hunting trip, which was identified as 7 days (5 days plus 2 days of travel). The Grievor's house hunting trip was of the normal length and he could not therefore qualify for the credit. As well, the credit was only available where the travel was 650 km or less one way, and the Grievor had exceeded this distance. Finally, there was no evidence that the Grievor was misled by the relocation specialist on whether or not the house hunting trip credit section applied to him. Even if the relocation specialist had specifically told him that he would have been entitled to the credit, the Committee concluded that this should have led the Grievor to verify the information, because the statement was contrary to the relocation policy. The Committee recommended that the grievance be denied.

In G-348, the Grievor was assigned to the United Nations civil police on mission to Kosovo. He was to join his family for a vacation in Greece. Before making airline reservations for the family reunion, the Grievor's wife talked to an RCMP representative, who informed her that the RCMP would cover the full cost of the airline tickets. When the Grievor submitted his claim, he only received partial reimbursement because the directive in effect did not allow for reimbursement of the full amount. The Committee concluded that the Force should not be allowed to deny the benefit when the Grievor had been previously advised that he was entitled to full reimbursement and he had relied upon that advice. The Committee recommended that the grievance be allowed.

In G-366, the Grievor was required to travel for a mandatory periodic health assessment and audiogram. The expense claim he submitted for mileage and meals was partially denied on the basis that he had not attended the closest available facility. The Grievor argued that the documentation received from Health Services regarding the periodic health assessment only identified the farther location, but the partial denial was confirmed. The Committee found that the Grievor had made a mistake in choosing the location of the health assessment and audiogram because the information he received from Health Services was confusing and unclear. The Committee recommended that the grievance be allowed and that the Grievor's claim be paid in full.

A.4. Continued Issues Regarding Suspension Without Pay

Stoppage of the pay and allowances of a member may be ordered by the Force when a member is suspended, and where it would be inappropriate, considering the integrity of the RCMP, to continue to pay the member. Force policy requires, among other things, that stoppage of pay and allowances only be invoked where the member was "*clearly involved in the commission of an offence that contravenes an act of Parliament or the Code of Conduct, and is so outrageous as to significantly affect the proper performance of his/her duties under the RCMP Act*". Issues examined by the Committee included the interpretation of the terms "*clearly involved*" and of the notion of "*outrageous conduct*". The Committee also clarified that grievances which pertain only to suspension, and not to stoppage of pay and benefits, are not referable to it. The Commissioner issued decisions in two matters relating to stoppage of pay and

allowances. In one of these, the Commissioner addressed the validity of the *RCMP Stoppage of Pay and Allowances Regulations*, a subject of significant discussion by the Committee in several cases.

Review of *RCMP Stoppage of Pay and Allowances Regulations* Ordered by the Commissioner

In G-342, the Force ordered that a member stop receiving his pay and allowances as a result of an allegation of misconduct. The member grieved the decision, and the Level I Adjudicator denied the grievance. The Committee concluded, as it had done before, that Treasury Board engaged in an unlawful sub-delegation of regulation-making authority by leaving it up to the RCMP to establish the criteria under which stoppage of pay and allowances may be ordered. The Committee also expressed the view that the Commissioner had the authority to pronounce on the validity of the regulation in question. It also disagreed with the Force's decision to stop the member's pay and allowances in the circumstances, and found that the order violated the Force's criteria.

In his decision this year, the Commissioner commented that only a court of competent jurisdiction has authority to declare the *RCMP Stoppage of Pay and Allowances Regulations* invalid and of no force or effect. He agreed with the Committee, however, that in a particular case, he has authority to consider the issue, although the regulations would continue in effect despite a finding of invalidity. In the Commissioner's view, the question of whether the regulations are valid is more properly debated outside the context of the grievance process, and to this end, he ordered a complete review of the regulations and related policy. The Commissioner reviewed the matter of the case and concluded that the grievance should be allowed because the circumstances of this case were not so extreme as to justify the decision to stop the member's pay and allowances.

Clear Involvement and Outrageous Conduct

Grievances pertaining to stoppage of pay and allowances often raise the difficult issue of assessing whether there is clear involvement of conduct alleged against a member. As this is a criteria in the RCMP stoppage of pay policy, the Force must establish that this element is met where the drastic measure of stopping a member's pay is to be taken.

In G-353, the member was suspended with pay for suspected involvement in weapon offences with two accomplices. He was charged with thirteen *Criminal Code* offences ranging from transferring ammunition with no authority or authorization to do so, to possessing prohibited devices without a licence. An Order to Stop Pay and Allowances was issued.

The Committee found that the matter was moot because the member had already been reinstated with pay and allowances to be repaid from the date of the original stoppage order. Nevertheless, the Committee recommended to the Commissioner that he consider the grievance, given that the member had raised several issues of importance. On the question of "*clear involvement*", the Committee was of the view that the *Order to Stop Pay and Allowances* should not have been issued. At the time that the order was made, it was not clear that the

member was involved in the thirteen *Criminal Code* charges which led to the stoppage order. The member had plausible explanations which needed to be weighed before clear involvement could be determined. The Committee recommended that the grievance be allowed.

The issue of clear involvement was also at the forefront in G-359, where an investigation was initiated against the member after he allegedly stole a one hundred dollar bill from the complainant during an arrest. The member stated that he had the money, but that he had not stolen it from the suspect. The Force ordered the stoppage of the member's pay and allowances. The Committee found that there was no clear involvement. The fact that the member had the complainant's money did not show clear involvement in the offence of taking it without lawful justification. There were also conflicting versions of the circumstances and a lack of clarity surrounding certain facts. Furthermore, the Committee emphasized that stoppage of pay and allowances is to be used only in extreme circumstances when it would be inappropriate, considering the integrity of the RCMP, to pay a member while the matter is being determined. The allegations against the member, including that of theft, were not outrageous in a relative sense. The Committee highlighted the applicable RCMP policy which states that such a measure shall not apply to summary convictions, provincial statutes or minor *Criminal Code* offences. There was no need for the Commissioner to consider a remedy because the order to stop the member's pay and allowances had already been rescinded.

No Jurisdiction to Review a Grievance Which Pertains only to Suspension

This year, the Committee also clarified that grievances involving suspension, but which do not pertain to the stoppage of pay and allowances, cannot be referred to the Committee. In G-344, a member was suspended with pay, and his grievance of the matter was eventually referred to the Committee. The grievance pertained to the interpretation and application of the RCMP policy on suspension (Administration Manual, chapter XII.5), a policy that only applies to the RCMP and by law was not referable to the Committee. The Committee added that, even if the matter had been referable, it would have considered the matter moot, because the member had been reinstated in his position retroactively to the date of the original suspension.

B. Disciplinary Issues

B.1 Misuse of Information Technology

The use of information technology is integral to policing today, whether for information storage, retrieval or for communication. The improper use of information technology has been considered by the Committee in two disciplinary recommendations made in the past year and two decisions from the Commissioner on previous Committee's recommendations. Those recommendations pertained to the wrongful disclosure of information from the Canadian Police Information Centre (CPIC), a computerized data retrieval system (D-092); the illegal downloading of information (D-093); and the inappropriate use of mobile work stations by two members (D-095 and D-096).

Wrongful Disclosure from CPIC

In D-092, the Committee disagreed with the Board's sanction ordering the member to resign failing which he would be dismissed. In allowing the appeal, it recommended that the sanction of dismissal be replaced with the forfeiture of 10 days' pay and a reprimand. An RCMP member provided information from CPIC about vehicle registrations and license plate numbers to a private investigation firm (a former policing colleague), an action for which he later expressed remorse. While the member had also agreed to seize two vehicles for cash, he later declined to do so. The Board's decision on sanction was based largely on the evidence of a 6 year old reprimand for similar misconduct and a finding that the member had been motivated by personal gain. Although the Board also heard evidence from former supervisors and colleagues about the member's trustworthiness, it found that there was a high risk of reoccurrence of the misconduct due to the inability to say "*no*" to others. The member's psychotherapist testified that, through treatment, the member had become more assertive and therefore, a recurrence of misconduct was unlikely to reoccur.

The Committee found that the evidence did not support the Board's assessment that a risk of recurrence was high, given the length of time since the prior discipline and its informal nature with a sanction of a reprimand. It also found that the misconduct was primarily an error of judgment and not that the member was corruptible. The Commissioner did not follow the Committee's recommendation and denied the appeal. He concluded that the evidence supported the Board's reasoning on a rational basis sufficient to justify the sanction imposed.

Improper Downloading

In D-093, peer-to-peer file sharing programs for non-RCMP purposes had been installed on the member's computer and he consented to installation of the same on the computers of his two subordinates. As a result, the amount of data transmitted across the Internet increased significantly and the Force was billed an additional $12,000 for Internet services. When his supervisor asked about the bill, the member did not tell him about the use of the file sharing programs and took steps to conceal it. A Force investigation later uncovered the improper use and disciplinary

proceedings were initiated. At the Adjudication Board hearing, the member apologized for his misconduct but stated that he had not known that the activity would have resulted in additional costs. He also claimed that he only used those programs minimally and that most of the cost was attributable to his subordinates' use. That claim could not be substantiated by the investigation due to faulty equipment and a lack of a firewall. While the member claimed that he was in a state of shock when initially trying to conceal his activities, the Board concluded that he had been deceptive and that it was one of its reasons for ordering him to resign. He was expected to display a high degree of integrity and propriety on matters such as protection of copyright due to his expertise in information technology. His actions showed that he could not be trusted to do so. While acknowledging that it was not possible to ascertain to what extent the member had contributed to the increase in Internet traffic, the Board indicated that he was at least partly responsible given that he had himself downloaded files using these programs, including a graphics software package.

The Committee recommended that the appeal be dismissed. It noted that the member was the manager of an information technology section, in a position of trust which had been broken beyond repair by his actions. Previous cases with more lenient sanctions for similar misconduct were distinguishable as those other members were not managers of information technology sections. Here the member turned a blind eye to inappropriate activities and it was immaterial whether he realized the financial consequences. The breach of trust was made worse by his attempt to conceal. His concerns at the time about potential job loss and financial reimbursement did not outweigh his responsibility as a manager to display leadership and accountability. The supervisor's failure to install a firewall and repair a defective router are irrelevant considerations when deciding the appropriate sanction. The gravity of the member's misconduct remains constant whether his subordinates or he, himself, contributed to an increase in data transmission across the Internet and therefore, the increased costs. In December 2005, the Commissioner issued his decision and followed the recommendation of the Committee.

Inappropriate Use of Mobile Work Stations

In D-095-and D-096, the Committee recommended the dismissal of two members' appeals where they were alleged to have inappropriately used their mobile work stations. At the hearing, both members admitted that they sent numerous communications that were derogatory towards colleagues and the public and that contained profanities and obscenities. Communications also included one instance of racial insensitivity and comments expressing a desire to use improper force, and to work less. Evidence of previous discipline measures taken against both members was presented, as well as evidence from the members' Officer in Charge (OIC) that he had lost confidence in both members was presented. Counsel for the members suggested that the members had been treated more severely than others, and that the OIC's personal dislike of one of them may have influenced his decision to proceed with formal discipline. The Board also considered psychological reports which concluded that the communications were out of character for the members and were the result of each

member trying to show himself as the most brazen and unorthodox. The psychologist believed that their careers were salvageable, and he encouraged the Board to apply corrective measures. The Board determined that both should be dismissed in light of the previous discipline for similar misconduct and that their conduct disregarded the RCMP Core Values, repudiating the employment relationship.

The members appealed and submitted new evidence on the appeal. They also argued that 1) there was a reasonable apprehension of bias on the part of the Adjudication Board with respect to the higher ranking Appropriate Officer; 2) there was a breach of procedural fairness, as the Appropriate Officer's Representative offered negative evidence in his submission even though the evidence had not been tendered at the hearing; and 3) the sanction imposed was disproportionately high.

The Committee found that the new information submitted on appeal should not be considered, as it reiterated factors that were known to the Board, or it consisted of information that could have been made available to the Board with due diligence. The Appellants' claim of institutional bias could not succeed, as a reasonable person fully informed and having thought the matter through, would not find an appearance of bias based solely on the fact that the Adjudication Board members were of a lower rank and had lower visibility in the organization than the Respondent. No other evidence suggested an appearance of bias on the part of the members. The Committee noted however that there was a breach of fairness in having the Respondent's representative include facts that had not been introduced as evidence through witnesses in his closing submissions. Nevertheless, that breach could not have affected the outcome of the case. The Committee also noted that although the Board was not obligated to follow the expert opinion, it would have been helpful if it had given more explanation for its conclusions in this regard. The Committee stated however, that the Board made no errors in its findings of fact, and properly assessed the relevant factors. It concluded that, given the mitigating and aggravating factors identified, it was appropriate for the Board to order the Appellants to resign.

C. Discharge and Demotion

The Commissioner issued his decision this year in R-004, concerning an Appropriate Officer's appeal from the decision of a Discharge and Demotion Board (the "Board"). The Board had concluded that the member was not provided with reasonable assistance and could therefore not be discharged from the Force. It also suggested that the member's supervisor should have adopted a more hands-on approach to the management of the member's performance. The Board further indicated that in the circumstances, the member should have been transferred.

The Committee recommended that the Appropriate Officer's appeal be dismissed. In its view, the evidence indicated that the supervisor was far more interested in laying the groundwork for eventual discharge proceedings than in helping the member to improve her performance. It is for that reason that the member should have been provided with a different supervisor. The evidence indicated that the working environment was not conducive to the member improving her job performance because of the hostility she faced from several of her colleagues. Given that the member performed well during a five-month period that she was posted to another detachment, a transfer should have been considered. The evidence also indicated that the member's performance problems could be attributed to very serious family and health issues that she was confronting at the time. Other factors suggested that she had the basic skills to carry out policing work.

The Commissioner followed the Committee's recommendation. The Commissioner highlighted that the member's supervisors were not genuinely interested in providing her with the tools to learn and do a better job. The management styles of these supervisors fell short of what is expected of managers in the RCMP who are there not only to assist, guide and supervise the members of their teams, but also to develop the potential of these members to perform as competent police officers. The supervisors in this case appeared more focussed on building a justification to eventually support a case for discharge. Although the Commissioner emphasized that a transfer should never be used as an easy way out of a difficult situation, the circumstances of the present case warranted such a measure. A different detachment would have provided the member with a better work environment. The Commissioner ordered that the member be transferred to a new detachment and that a thorough assessment of her training needs to be completed to provide her with every opportunity to meet required performance standards.

PART IV: Federal Court and Federal Court of Appeal

A. Decisions rendered

Two decisions were issued by the Federal Court in 2005-2006. In addition, one decision was issued during this fiscal year by the Federal Court of Appeal.

On June 2, 2005 the Federal Court of Canada issued its decision in *Read v. Canada* ([2005] FC 798).

Corporal Read became convinced that senior Immigration Department officials in Hong Kong had, aided and abetted by members of the RCMP, covered up flaws in the visa issuance system and potentially allowed criminals into Canada. Cpl. Read gave media interviews in which he discussed the Hong Kong investigation, despite being previously ordered not to speak to the media.

Cpl. Read was accused of disobeying a lawful order and conducting himself in a disgraceful manner which brought discredit on the Force, in violation of the *RCMP Code of Conduct*. The public comment was alleged to be a breach of the duty of loyalty Cpl. Read owed to his employer. His defence was that the public disclosure was permitted under the "*whistle-blower*" exception to the duty of loyalty. If he was entitled to speak on the basis of the "*whistle-blower*" defence, the Force would be prevented from imposing discipline.

The Adjudication Board found the conduct violated the *Code of Conduct* and ordered the member to resign within 14 days or face dismissal. The member appealed to the Commissioner, who referred the file to the Committee for its findings and recommendations. The Committee disagreed with the Board's finding that RCMP members should be held to a higher standard regarding loyalty and the duty of non-disclosure than civil servants. In the Committee's view, the "*whistle-blower*" defence was not limited to matters of public health and safety alone. It was also available where the information disclosed involved a matter of "*legitimate public concern*". The Committee recommended to the Commissioner that he allow the appeal.

The Commissioner's delegate, who made the decision, agreed with the Board that RCMP members owed a higher duty of loyalty to their employer. He further stated that the "*public concern*" standard used by the Committee regarding the whistle-blower defence was overly broad, and that, in any event, the matters disclosed did not involve genuine public concern. The sanction of the Board was upheld. The member sought judicial review.

The Federal Court found that Cpl. Read's criticism bore directly on his duties and responsibilities as a member of the RCMP. The Court held that, while there was a possibility that criminals might have entered Canada on forged documentation, this risk was too remote to trigger an exception to the duty of loyalty based on public health or safety. Further, it concluded that, while Cpl. Read honestly believed the accusations, honest belief was not enough. There had to be a rational basis for the allegations. Even if the speech was otherwise justified, Cpl. Read was precluded from going public as he had not exhausted the internal recourse process. The Court concluded that the "*whistle-blower*" defence had not been made out and, therefore, it was not

necessary to consider whether police officers and public servants have different duties of loyalty. Cpl. Read appealed to the Federal Court of Appeal. The hearing was held May 3, 2006 and the decision is pending.

On June 29th, 2005 the Federal Court of Canada issued its decision in *Girouard v. Canada* ([2005] FC 915).

In 1994, the RCMP created a classification committee to determine whether the merger of administrative services at "A" Division with those at headquarters would have an impact on the position classification of the administrative services officer. The classification committee concluded that the classification was not affected and this decision was grieved by the member occupying the position at the time. The grievance was rejected at Level I and then presented at Level II. The Committee recommended that the grievance be allowed but the RCMP Commissioner did not accept this recommendation. The decision was overturned by the Federal Court, which ordered a new evaluation in 2001 (*Girouard v. Canada* [2001] 201 F.T.R. 219). This evaluation was conducted by a new classification committee, which arrived at the same conclusions as the first committee had seven years earlier.

The Committee again recommended that the grievance be allowed. The Committee recognized the classification committee members' expertise, but found that they were still required to balance the classification of the Grievor's position with other positions within the Force classified at the same level or a higher level. The Committee found that the explanations provided by the classification committee in support of its evaluation did not inspire confidence that it properly understood the essential competencies of the position and how they differ from those required for other RCMP positions. The Commissioner did not agree with the recommendation of the Committee, finding that the classification committee's expertise warranted that greater weight be given to its conclusion than to the Committee's recommendation.

The Federal Court concluded that the Commissioner's role, as Level II decision-maker in a classification grievance, was limited to reviewing errors of fact or of process. This limitation also applied to the Committee when making its findings and recommendations. Although additional analysis by the classification committee might have been useful, its absence was insufficient to call into question the entire review. Superintendent Girouard filed an appeal with the Federal Court of Appeal.

On February 10, 2006, the Federal Court of Appeal issued its decision in *Thériault v. Canada* ([2006] FCA 61) and provided guidance as to how section 43(8) of the *RCMP Act* should be interpreted. Section 43(8) of the RCMP Act, states that disciplinary proceedings must be initiated within twelve months from the time the Appropriate Officer, who is the CO, has learned of the alleged contravention and the identity of the member.

In *Thériault* the divisional Criminal Operations Officer became aware of allegations of misconduct involving the member. After becoming aware of these allegations, this same officer served as acting Commanding Officer (CO) of the Division. No action was taken against the member until some time later, after the actual Commanding Officer was informed of the allegations. This was well in excess of 12 months after the Criminal Operations Officer had knowledge of the allegations.

Thériault argued the time limits should have begun to run when the Criminal Operations Officer first acted as CO.

The Adjudication Board rejected this claim because the Criminal Operations Officer was not acting as CO of the division when he learned of the allegations. The Board ordered that the member resign within fourteen days, failing which he would be dismissed. The member appealed the Adjudication Board's decision, and the Committee recommended that the appeal be dismissed. It found that the Criminal Operations Officer had only served as CO on an acting basis and his knowledge of the allegations could not be attributed to the actual CO. The Commissioner dismissed the appeal, adopting the Board's analysis.

The member made an application for judicial review to the Federal Court. The Court stated that whether an officer holds the position of CO of the division on an acting or permanent basis is irrelevant in determining if the time limit was respected. The Court stated that the limitation period in section 43(8) commences when the CO of the division acquires the requisite level of knowledge about the results of an internal investigation. The Court stated that the Criminal Operations Officer did not have this level of knowledge when he was acting as CO of the division, and it was the actual CO of the division who acquired sufficient knowledge, via the investigation report, at a later date. The member appealed.

The Federal Court of Appeal allowed the appeal. It stated that the Appropriate Officer acquires the knowledge referred to in section 43(8) of the *Act* when he is in possession of reliable and persuasive information about the alleged contravention and the identity of the member. The degree of knowledge required for the time period to begin to run does not need to be confirmed through an investigation, and it is not necessary to have all the evidence to trigger the running of the time limits. The Court also concluded that an officer's knowledge follows him when he assumes the position of Appropriate Officer, even if it is only on an acting basis. The proceedings initiated against the member were therefore statute barred, and the Court of Appeal overturned the Commissioner's decision ordering the member's dismissal.

B. Applications for Judicial Review filed before the 2005-2006 year

D-083 involved four allegations of misconduct, all relating to incidents that the member had allegedly abused his authority when interacting with the public. The Committee recommended that the appeal of the Board's finding on the allegations of misconduct be allowed for two allegations and that the Board's decision on sanction for a third allegation be replaced with a forfeiture of pay and a reprimand. The Commissioner dismissed the appeal on all allegations and the appeal regarding sanction. The Appellant filed an application for judicial review on June 30, 2004. The Federal Court held a hearing on March 21-22, 2006. The decision is pending.

R-003 involved the appeal of the decision of a Discharge and Demotion Board which directed that the member be discharged from the Force for repeatedly failing to meet the requirements of his position, despite having been provided with reasonable assistance, guidance and supervision. The Committee recommended that the appeal be dismissed and the Commissioner agreed. A subsequent reconsideration under subsection 45.26(7) of the *RCMP Act* resulted in the Commissioner confirming the dismissal of the appeal. The Appellant filed an application for judicial review on June 18, 2004. The Federal Court held a hearing on February 9, 2006. As of the end of the fiscal year, the decision is pending.

C. Matters Pending from Federal Court Decisions

In *Stenhouse v. Canada* [2004] FC 375, the Federal Court allowed an application for judicial review by Staff Sergeant Robert Stenhouse. The Court referred the matter of sanction back to the Committee to hold a hearing to consider certain evidence that had not been disclosed as well as any relevant viva voce evidence with respect to that evidence, and further representations from the parties. The Chair of the Committee issued a recommendation to the parties on preliminary matters concerning the scope of evidence to be heard and the order in which witnesses would be heard. As of the end of the fiscal year, this matter is still pending.

PART V: Appendices

Appendix 1: About the Committee

Established in early 1987, the Committee was one of two entities created as civilian oversight agencies for the RCMP, the other being the Commission for Public Complaints Against the RCMP. The first Chair of the Committee was the Honourable Mr. Justice René Marin, who from 1974 to 1976 had chaired the Commission of Inquiry relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police. In 1992, the Vice-Chair, F. Jennifer Lynch, Q.C., became Acting Chair of the Committee a position which she held until 1998. Philippe Rabot then assumed the position on an acting basis and, on July 16, 2001, he was appointed Chair of the Committee. Upon Philippe Rabot's departure in April 2005, Catherine Ebbs assumed the role of Acting Chair of the Committee. A lawyer of the Bar of Saskatchewan, Catherine Ebbs spent sixteen years as Board member for the National Parole Board, the last ten as Vice-Chair in charge of the Appeal Division of the Board. Ms Ebbs joined the Committee in 2003 and prior to becoming Acting Chair, served as Legal Counsel and Executive Director and Senior Counsel. Ms Ebbs has been appointed full-time Chair on November 1, 2005 for a three year term.

Appendix 2: The Committee and its Staff in 2005-2006

Catherine Ebbs
Chair

Virginia Adamson
Executive Director and Senior Counsel (Acting)

Lorraine Grandmaitre
Manager, Administrative Services and Systems

Martin Griffin
Counsel

Monica Phillips
Counsel

Janet Reid
Counsel

Address

The Committee's offices are located in downtown Ottawa, at 60 Queen Street, Suite 513.

The Committee's coordinates are as follows:

P.O. Box 1159, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Telephone: (613)998-2134
Fax: (613)990-8969
E-mail: org@erc-cee.gc.ca

The Committee's publications are available on its Internet site: http://www.erc-cee.gc.ca.

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Rapport Annuel
2005–2006

Canada

CFB
BFC
RCMP
GRC

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Rapport Annuel
2005–2006

Canada

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2006
Numéro de cat. PS20-2006
ISBN 0-662-49171-8

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Chair/Présidente

Le 13 juin 2006

L'honorable Stockwell Day, C. P., député
Ministre de la Sécurité publique
Immeuble Sir Wilfrid Laurier
340, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, je suis heureuse de vous soumettre le rapport annuel du Comité externe d'examen de la GRC pour l'exercice 2005-2006 afin que vous puissiez le déposer devant la Chambre des communes et le Sénat.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

La présidente,

Catherine Ebbs

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2
Tel.: (613) 998-2134
Fax: (613) 990-8969

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tél. : (613) 998-2134
Téléc. : (613) 990-8969

Table des matières

PARTIE I: Message de la présidente 1

PARTIE II: L'année en revue 3

A. Mandat, rôle et responsabilités du Comité externe d'examen de la GRC 3

A.1 Examen indépendant et impartial des cas 3

A.2 Échange de renseignements et diffusion externe 5

A.3. Autres activités 6

A.4. Statistiques 6

PARTIE III: Questions d'intérêt particulier 9

A. Griefs 9

A.1. Examen des décisions de premier niveau relativement à la qualité pour agir et aux délais de prescription 9

A.2. Harcèlement 13

A.3 Déplacements et réinstallations 15

A.4. Questions persistantes concernant les suspensions sans solde 21

B. Questions disciplinaires 24

B.1 Utilisation abusive de la technologie de l'information 24

C. Renvoi et rétrogradation 27

PARTIE IV: Cour fédérale et Cour d'appel fédérale 29

A. Décisions rendues 29

B. Demandes de contrôle judiciaire présentées avant l'exercice 2005-2006 31

C. Questions en attente suite à des décisions de la Cour fédérale 32

PARTIE V: Annexes 33

Annexe 1: À propos du Comité 33

Annexe 2: Le Comité et son personnel en 2005-2006 34

PARTIE I: Message de la présidente

L'exercice 2005-2006 fut des plus stimulants pour le Comité externe d'examen de la GRC, étant donné les changements qui ont été apportés à l'organisme et à la façon dont le Comité effectue son travail. J'ai été nommée présidente du Comité en novembre 2005, poste que j'occupais déjà à titre intérimaire depuis avril de la même année.

Le travail du Comité consiste à examiner de façon indépendante et impartiale les dossiers relatifs aux relations de travail au sein de la GRC qui lui sont renvoyés et de transmettre, au moment opportun, des recommandations judicieuses au commissaire.

Un nombre quasi-record de dossiers ont été portés à l'attention du Comité en 2005-2006. Bien que cette hausse révèle la confiance que le travail du Comité inspire, elle signifie également que celui-ci devra s'adapter de manière à répondre à l'accroissement de la demande. Au cours de la dernière année, le Comité a entrepris de modifier la façon dont il procède aux examens de façon à formuler ses recommandations le plus rapidement possible. Le Comité envisage également la possibilité de recourir à des ressources supplémentaires afin d'assurer sa capacité à répondre au nombre sans cesse croissant de dossiers dont il est saisi.

Le Comité assure une diffusion externe par le truchement de ses *Communiqués* trimestriels et de son site Web, sans parler de l'éventail d'intervenants que le personnel a pu rencontrer tout au long de l'année. Le Comité est d'avis que ces échanges furent des plus profitables dans le cadre des efforts constants qu'il déploie pour approfondir sa compréhension des questions ayant trait aux relations de travail au sein de la GRC. À l'automne 2005, le Comité a également remis à la *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar* une présentation relative à l'intégration du Comité à un autre organisme. Ce document soulevait un certain nombre de questions, y compris la nécessité de bien comprendre l'objectif unique du travail du Comité; les préoccupations occasionnées par les conflits d'intérêts, réels ou perçus, résultant des fusions; le rôle du Comité dans la procédure civile d'examen des affaires concernant des mesures disciplinaires; et l'éventuelle intensification du rôle qu'il pourrait jouer en la matière.

En dernier lieu, le Comité a pris cette année de nombreuses mesures en vue de respecter les objectifs établis à l'échelle du gouvernement fédéral et devenir une organisation plus robuste du point de vue corporatif. Ces mesures constituent la clé de voûte de l'atteinte des objectifs de responsabilisation du gouvernement. Ainsi, au cours de la dernière année, le Comité s'est conformé aux principales exigences de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, ayant bénéficié pour ce faire de la précieuse aide de l'Équipe de soutien à la transition pour les petits organismes, laquelle travaille sous l'égide de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et de l'École de la fonction publique du Canada. En outre, le Comité a mis à jour bon nombre de politiques relatives aux ressources humaines dans le cadre d'un processus de collaboration auquel son personnel a également participé. Le Comité a rédigé un plan d'évaluation et procédé à un complexe exercice de gestion des risques en vue d'établir son profil de risque. Pour atteindre tous ces objectifs, le Comité s'est appuyé sur l'aide précieuse que lui ont fourni le Réseau des administrateurs de petits organismes (RAPO) et ses réseaux auxiliaires.

Le présent rapport annuel brosse un tableau détaillé des activités menées au cours de l'exercice 2005-2006. Il est possible de consulter ce rapport sur le site Web du Comité, de même que les *Communiqués* trimestriels, les résumés des affaires et d'autres rapports officiels (www.erc-cee.gc.ca).

La présidente,

Catherine Ebbs

Catherine Ebbs

PARTIE II: L'année en revue

A. Mandat, rôle et responsabilités du Comité externe d'examen de la GRC

Le Comité externe d'examen de la GRC (le « Comité ») a été créé en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (L.R.C. 1986). La partie II de la *Loi* définit les fonctions du Comité et son pouvoir d'établir des règles. La partie III porte sur la procédure de règlement des griefs et le rôle du Comité dans le cadre de l'examen de ces griefs. Enfin, les parties IV et V abordent les appels concernant des mesures disciplinaires et des mesures de renvoi et de rétrogradation, respectivement, et elles décrivent le rôle du Comité en la matière.

L'objectif stratégique du Comité est d'exercer une influence positive sur les relations de travail au sein de la GRC. Deux activités de programme permettent au Comité d'atteindre cet objectif : d'une part, l'examen indépendant et impartial des cas qui lui sont renvoyés et, d'autre part, la promotion des activités d'échange de renseignements et de diffusion externe.

A.1 Examen indépendant et impartial des cas

Le mandat conféré au Comité par la *Loi* consiste à tenir lieu de mécanisme d'examen indépendant des questions relatives aux relations de travail qui touchent les membres de la GRC. Le Comité examine ainsi certains griefs de même que les appels interjetés relativement à des mesures disciplinaires et à des cas de renvoi et de rétrogradation.

Dans tous les cas portés à son attention, le Comité examine l'ensemble du dossier, c'est-à-dire les documents originaux, la décision prise et les argumentations des parties. En ce qui a trait aux appels concernant une mesure disciplinaire ou une mesure de renvoi ou de rétrogradation, le Comité examine également la transcription de l'audience tenue devant le comité d'arbitrage ainsi que les pièces présentées par les parties. Le président passe alors en revue l'ensemble de la preuve qui lui a été fournie ainsi que les questions de droit, les lois pertinentes et la jurisprudence avant de rendre sa décision. Dans certains cas, le président peut demander à une partie de fournir de plus amples renseignements ou d'autres observations. Dans ces cas, l'autre partie doit avoir l'occasion d'y répondre. Le président a également le pouvoir de convoquer une audience s'il le juge nécessaire, mais il le fait rarement.

Après avoir examiné toutes les questions pertinentes, le président du Comité transmet ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC, lequel prendra la décision définitive. Si le commissaire choisit de ne pas donner suite aux recommandations du Comité, la loi exige qu'il présente des raisons écrites pour le justifier[1].

Griefs

L'examen des griefs déposés par les membres de la GRC constitue l'aspect prédominant du travail du Comité. En début de processus, ces griefs sont examinés par un officier de la GRC qui agit à titre d'arbitre de premier niveau, et la décision est fondée sur un examen des documents écrits pertinents. Le membre qui n'est pas satisfait de la décision rendue peut présenter son grief au deuxième niveau.

Les griefs présentés au deuxième niveau ne sont pas tous renvoyés devant le Comité. La

[1] De façon générale, le taux d'acceptation des recommandations du Comité par le commissaire de la GRC se situe autour de 85 %. Au chapitre des griefs, ce taux est de 89 %. Il est de 71 % en ce qui concerne les mesures disciplinaires. Pour ce qui est des mesures de renvoi, au sujet desquelles le Comité a formulé quatre recommandations au total, le taux d'acceptation est de 75 %.

Loi et le *Règlement sur la GRC* définissent en effet cinq catégories de griefs qui doivent être renvoyés devant le Comité pour examen, à savoir : les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application des politiques gouvernementales qui ont été étendues aux membres de la GRC; les griefs relatifs à la cessation de la solde et des indemnités des membres visés par une suspension; les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application de la *Directive sur les postes isolés*; les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application de la *Directive sur la réinstallation*; les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour incapacité physique ou mentale, abandon de poste ou nomination irrégulière. Le membre concerné peut demander que son cas ne soit pas porté à l'attention du Comité, et le commissaire a la possibilité de rendre une décision en ce sens, mais de tels cas sont peu fréquents. Dans le cadre de la portion de son mandat qui porte sur l'examen des griefs, le Comité se penche sur une vaste gamme de questions relatives aux ressources humaines qui font l'objet de différends. Ainsi des enjeux tels que le harcèlement, les indemnités pour déplacement, les réinstallations, l'aide au déplacement pour service extérieur, les suspensions sans solde, l'aide au logement pour les membres de la Gendarmerie et les postes isolés ont été soulevés dans les affaires portées à l'attention du Comité au cours de la dernière année.

Appels concernant des mesures disciplinaires

Au chapitre de la discipline, le mandat du Comité consiste à examiner les affaires relatives à des mesures disciplinaires officielles. Ces cas résultent généralement d'allégations de graves infractions au *Code de déontologie* de la GRC. La partie IV de la *Loi sur la GRC* décrit les processus disciplinaires et les peines applicables aux membres de la GRC qui dérogent au *Code de déontologie*. Dans les affaires les plus graves, la question est renvoyée devant un comité d'arbitrage qui se compose de trois officiers supérieurs de la GRC. Au cours d'une audience, le comité d'arbitrage détermine si le membre en question a effectivement enfreint le *Code de déontologie*. Dans l'affirmative, le comité d'arbitrage tient une autre audience pour établir la peine appropriée. Le membre peut en appeler de la décision du comité d'arbitrage auprès du commissaire de la GRC. Le dossier est renvoyé devant le Comité, à moins que le membre n'exige que son cas soit traité directement par le commissaire, ce qui se produit rarement.

Le membre qui a fait l'objet de la mesure disciplinaire peut porter en appel le constat d'infraction au *Code de déontologie* ainsi que la peine imposée en conséquence. Le commandant divisionnaire responsable de la mesure disciplinaire en question peut à son tour interjeter appel relativement au constat selon lequel le membre n'a commis aucune infraction au *Code de déontologie*. Toutefois, ce n'est que dans des circonstances particulières que le commandant divisionnaire peut en appeler d'une peine imposée par le comité d'arbitrage. La plupart des appels renvoyés devant le Comité ont trait à des affaires au terme desquelles le comité d'arbitrage a ordonné la démission du membre de la Gendarmerie. En 2005-2006, le Comité s'est penché sur des appels relatifs à des mesures disciplinaires pour vol et utilisation abusive du courrier électronique ainsi qu'à des incidents impliquant une jeune fille mineure.

Appels concernant des mesures de renvoi et de rétrogradation

Un membre peut faire l'objet d'une mesure de renvoi ou de rétrogradation s'il a omis d'exercer ses fonctions de façon satisfaisante *« en dépit de l'aide, des conseils et de la surveillance qui lui ont été prodigués pour l'aider à s'amender »*. À la première étape du processus, le commandant divisionnaire envoie au membre un avis d'intention de renvoi ou de

rétrogradation. Le membre peut examiner la documentation connexe et demander ultérieurement la création d'une commission de licenciement et de rétrogradation, formée de trois officiers supérieurs de la Gendarmerie, qui examinera l'affaire.

Le membre visé ou le commandant divisionnaire peut interjeter appel de la décision de la commission de licenciement et de rétrogradation de la GRC. Il doit signifier son intention par écrit. Le mémoire d'appel est ensuite communiqué au Comité. Au cours de la dernière année, le commissaire a rendu une décision relative au quatrième cas de renvoi porté à l'attention du Comité.

A.2 Échange de renseignements et diffusion externe

En matière de communications, le rôle que le Comité joue auprès de ses partenaires est essentiel à l'exécution de son mandat. Dans le cadre de ses activités de diffusion externe, le Comité distribue des *Communiqués* trimestriels, lesquels sont également affichés sur son site Web (www.erc-cee.gc.ca). Régulièrement mis à jour, ce site Web présente aussi de l'information sur les cas récemment examinés ainsi que d'autres publications.

En 2005-2006, le personnel du Comité a répondu à 108 demandes de renseignements, dont certaines étaient simples et directes, alors que d'autres portaient sur de complexes questions relatives à l'interprétation des affaires visant les relations de travail au sein de la GRC. Les membres du personnel du Comité assistent d'ailleurs à des cours de formation et à des conférences tout au long de l'année dans le but de rester au fait d'un vaste éventail de domaines, y compris le droit administratif, les relations de travail, la discipline et les droits de la personne.

Toujours en 2005-2006, le Comité a rencontré les responsables du Programme des représentants des relations fonctionnelles (RRF), qui compte des membres civils et réguliers de la Gendarmerie. S'adressant aux membres réguliers et civils de la GRC, ce programme a été conçu pour tenir lieu de système officiel de représentation élective. Le Comité a également tenu, à l'intention des nouveaux RRF, une séance d'orientation portant sur le travail qu'il effectue et sur un certain nombre de questions de fond et de questions de procédure juridique relatives aux griefs.

Par ailleurs, les membres du personnel du Comité ont visité les détachements de la GRC à Surrey, à Calgary et à Ottawa. Ils se sont également rendus à Vancouver et à Regina afin d'y visiter deux bureaux de coordination des griefs et d'échanger de l'information à propos des activités et des processus. Les représentants du Comité se sont également réunis à intervalles réguliers avec les membres de la Direction des normes professionnelles et des examens externes de la GRC, laquelle joue un rôle de premier plan dans l'administration

des processus relatifs aux griefs, aux mesures disciplinaires et aux mesures de renvoi et de rétrogradation. Qui plus est, la présidente du Comité a rencontré le commissaire de la GRC.

A.3. Autres activités

Présentation devant la Commission Arar

En novembre 2005, le Comité a soumis une présentation à la *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à l'affaire Maher Arar*. Cette présentation avait trait à l'une des questions portées à l'attention du commissaire chargé de l'enquête, soit l'éventuelle intégration du Comité à un autre organisme impliqué dans la surveillance civile des activités de la GRC. Après avoir présenté une description de son mandat particulier, le Comité a fait remarquer qu'il existait possiblement des motifs impérieux suggérant de maintenir une distinction entre les mécanismes associés aux relations de travail et le processus d'examen des plaintes du public, étant donné le caractère indéniablement différent des mandats des deux organismes et les risques d'éventuels conflits d'intérêts, réels ou perçus.

Exigences de l'organisme

Étant donné le niveau élevé de priorité que le Comité accorde à la responsabilisation, son personnel a déployé des efforts considérables pour respecter les principales exigences de présentation de rapports au cours du dernier exercice financier.

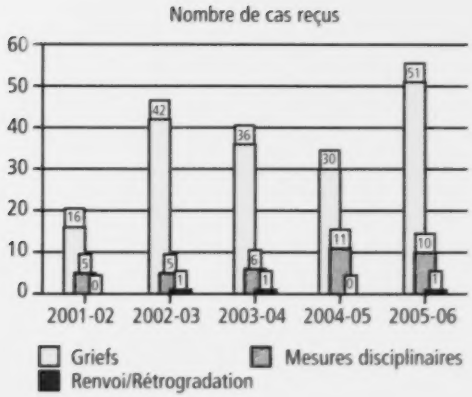
Ainsi, à l'instar d'autres petits organismes, et de concert avec l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et l'École de la fonction publique du Canada, le Comité s'est conformé aux exigences de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Couronnée de succès, cette initiative de collaboration a mené à l'élaboration d'un certain nombre de nouvelles politiques de ressources humaines visant le Comité dans son ensemble ainsi qu'à la mise en œuvre de certains changements dans son environnement opérationnel, changements qui visaient plus particulièrement les ressources humaines. Le Comité a par ailleurs confirmé que tout son personnel a reçu une formation portant sur les principes généraux de la nouvelle loi et que des séances de formation ciblée ont été offertes à propos des nouveaux pouvoirs de délégation relatifs à l'embauche, prévus par la *Loi*.

Le personnel du Comité a procédé à un exercice de gestion des risques qui a ensuite donné lieu à l'établissement du profil de risque de l'organisme, un aspect primordial du Cadre de responsabilisation de gestion qui s'applique à l'ensemble du gouvernement fédéral. Le Comité a en outre conçu un plan d'évaluation qui lui permettra d'analyser les moyens qu'il prend pour mesurer son rendement, en plus d'avoir présenté un rapport sur ses systèmes de sécurité Internet, conformément à la politique du Conseil du Trésor. Enfin, le Comité a créé, à l'intention de son personnel, un fichier électronique qui regroupe toutes les lignes directrices relatives à la logistique, aux ressources humaines et aux opérations.

A.4. Statistiques

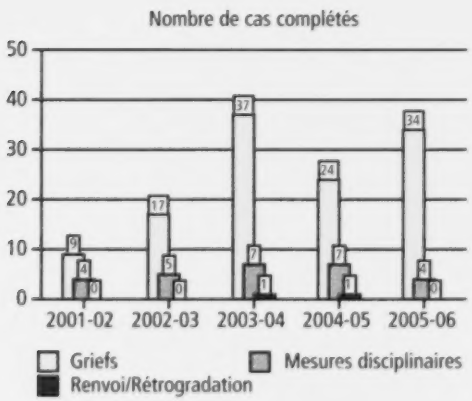
Cas renvoyés

Au cours de l'exercice financier, un nombre quasi-record de cas ont été portés à l'attention du Comité. Au total, 51 dossiers de griefs ont été renvoyés devant le Comité, comparativement à 30 cas l'année précédente et à 36 cas en 2003-2004. Une dizaine d'appels relatifs à des mesures disciplinaires ainsi qu'un cas d'appel concernant un renvoi ont été renvoyés au Comité en 2005-2006, ce qui correspond au nombre de cas portant sur des mesures disciplinaires renvoyés devant le Comité en 2004-2005.

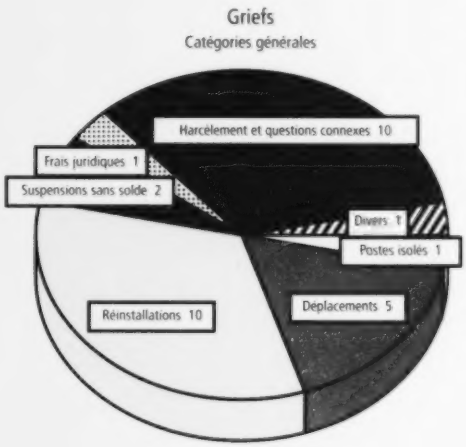


Recommandations

Cette année, le Comité a formulé 30 recommandations relatives à des griefs, alors qu'il en a présenté 23 en 2004-2005 et 37 en 2003-2004. Quatre cas de griefs ont été retirés par les membres concernés. En 2005-2006, le Comité a formulé des recommandations visant quatre affaires d'appels relatifs à des mesures disciplinaires.



Les recommandations formulées par le Comité cette année relativement à des griefs sont réparties dans les catégories générales suivantes :



En ce qui concerne les griefs, le Comité a observé qu'un nombre croissant d'examens de deuxième niveau exigés par les membres ont trait à des cas qui ont été rejetés par l'arbitre de premier niveau aux motifs de questions préliminaires telles que les délais de prescription et la qualité pour agir. Pour dix-huit des trente griefs ainsi examinés cette année (soit 60 % des cas examinés), l'arbitre de premier niveau avait rejeté la demande en raison de questions préliminaires, mais le Comité a recommandé que la décision soit renversée dans quatorze de ces cas. Dans bon nombre de ces affaires, le Comité se trouve dans une position qui l'oblige à faire une détermination initiale sur le bien-fondé des griefs. Par ailleurs, le Comité a remarqué que certains des dossiers portés à son attention n'incluent aucune référence aux politiques pertinentes. Or, il est essentiel que ces politiques figurent aux dossiers, car

elles permettent bien souvent d'établir le bien-fondé du grief, et leur absence peut occasionner des délais supplémentaires.

En 2005-2006, trois des appels relatifs à des mesures disciplinaires ont été interjetés par les membres visés; un autre a été présenté par le commandant divisionnaire. Sur les quatre cas de mesures disciplinaires ayant fait l'objet d'un appel, trois portaient sur une ordonnance de démission dans les quatorze jours, faute de quoi le membre serait renvoyé. Le Comité n'a formulé aucune recommandation relativement à l'appel d'une décision prise par une commission de licenciement et de rétrogradation de la GRC.

Le nombre de dossiers réglés par le Comité peut varier d'une année à l'autre selon le degré de complexité des questions soulevées. Au chapitre des griefs, l'objectif du Comité est d'en arriver à des recommandations dans les trois mois suivant sa prise de connaissance de l'affaire. Pour ce qui est des mesures disciplinaires et des cas de renvoi et de rétrogradation, le Comité s'efforce de respecter un délai de six mois.

Plusieurs facteurs expliquent le fait que les normes de service n'ont pas été respectées dans tous les cas renvoyés devant le Comité. Ainsi, certains des dossiers portaient sur des questions complexes qui nécessitaient un examen plus poussé, donc un délai accru. Qui plus est, la nécessité d'obtenir des renseignements supplémentaires, de communiquer la preuve aux parties ou de s'assurer de l'intégralité du dossier peut prolonger l'examen des cas.

Ce qui retient le plus l'attention cependant, c'est le fait que le Comité a enregistré une hausse significative du nombre de cas renvoyés devant lui sans toutefois bénéficier d'une augmentation correspondante de ses ressources. En effet, l'examen d'un cas est désormais précédé d'un délai d'attente. En réaction à l'arriéré qui ne cesse de croître, le Comité a entrepris d'apporter quelques changements à ses processus internes, notamment la mise en œuvre d'un processus de présélection visant à cerner, puis à résoudre les questions préliminaires dans les griefs.

En tout, 62 dossiers ont été renvoyés devant le Comité au cours de l'année 2005-2006, dont 38 ont été réglés, y compris plusieurs dossiers dont l'examen avait débuté au cours des années antérieures. À la fin de l'exercice, 70 dossiers étaient toujours examinés par le Comité, dont 56 griefs. Au cours de la dernière année, la présidente du Comité a formulé plusieurs recommandations intéressantes, tant au chapitre des griefs qu'à celui des mesures disciplinaires. Quelques-unes de ces recommandations touchaient, directement ou non, des questions relatives à la transparence et à l'équité. Ces questions sont analysées ci-après.

PARTIE III: Questions d'intérêt particulier

A. Griefs

A.1. Examen des décisions de premier niveau relativement à la qualité pour agir et aux délais de prescription

En vertu du paragraphe 31(1) de la *Loi sur la GRC*, afin de pouvoir déposer un grief, un membre doit avoir subi un *« préjudice »* causé par *« une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie »*, dans les cas où la *Loi*, ses règlements ou les consignes du commissaire ne prévoient aucune autre procédure pour corriger ce préjudice. Ces critères définissent la notion de *« qualité pour agir »*.

Les membres doivent en outre respecter un délai de prescription au moment de présenter un grief. Le paragraphe 31(2) de la *Loi* prévoit qu'un grief doit être présenté au premier niveau de la procédure dans les trente jours *« suivant celui où le membre qui a subi un préjudice a connu ou aurait normalement dû connaître la décision, l'acte ou l'omission donnant lieu au grief »*. Au deuxième niveau, les membres doivent déposer leurs griefs dans les quatorze jours suivant la signification de la décision rendue au niveau précédent. Bien que ces délais de prescription soient obligatoires, l'article 47.4 de la *Loi* confère au commissaire le pouvoir de les proroger dans des circonstances particulières.

Des trente griefs complétés par le Comité au cours de la dernière année, dix-huit avaient été rejetés par les arbitres de premier niveau parce que les requérants n'avaient pas la qualité pour agir ou n'avaient pas respecté le délai de prescription. Le Comité s'est dit en désaccord avec les arbitres de premier niveau relativement à ces questions préliminaires dans quatorze des cas. Il y a eu, plus précisément, sept cas pour lesquels le Comité s'est dit en désaccord avec la décision de l'arbitre de premier niveau, qui jugeait que le requérant n'avait pas la qualité pour agir. Au chapitre des délais de prescription, le Comité s'est dit à sept reprises en désaccord avec la décision de l'arbitre de premier niveau, qui avait déclaré que le délai de prescription associé à la procédure de premier niveau n'avait pas été respecté. Qui plus est, bien que le Comité ait recommandé qu'une prorogation soit accordée conformément à l'article 47.4 dans quatre cas de non-respect du délai de prescription, les arbitres de premier niveau avaient soit omis d'examiner cette possibilité, ou, comme dans l'un des cas, avaient annulé la prorogation qui avait déjà été accordée. Les lignes qui suivent présentent quelques-unes des questions liées à la qualité pour agir et aux délais de prescription.

Confusion entre qualité pour agir et bien-fondé

Déterminer si un membre a subi un *« préjudice »* consiste simplement à déterminer si la décision, l'acte ou l'omission a eu des conséquences sur le plan personnel pour ce membre. Par contre, déterminer si un membre a certains droits dans une situation donnée est une question qui relève du bien-fondé, et non de la qualité pour agir. Le Comité a remarqué que les arbitres de premier niveau continuent de rejeter la qualité pour agir de certains requérants en raison de la confusion qui règne entre l'évaluation du bien-fondé d'un cas et l'examen de la question préliminaire qui consiste à déterminer si un membre a bel et bien subi un préjudice.

Ainsi, dans les dossiers G-351 à G-353, le requérant s'est plaint d'être victime de harcèlement étant donné la façon dont les commentaires le concernant lui sont parvenus et ont été diffusés à la suite d'un exercice de médiation en milieu de travail. Les trois griefs

ont été rejetés au premier niveau au motif que le requérant n'avait pas la qualité pour agir, ayant omis, dans les trois cas, de démontrer qu'il avait subi un préjudice. Le Comité a toutefois conclu que le requérant avait la qualité pour agir dans les trois dossiers, jugeant que les actes allégués, que le requérant a qualifiés de malveillants et discriminatoires, ont eu un effet direct sur lui et auraient pu avoir des conséquences négatives sur le plan personnel.

Le Comité a adopté la même démarche relativement au dossier G-361, un grief remettant en cause le refus, par la Gendarmerie, d'accorder un logement de l'État à la requérante. Celle-ci s'est plainte que la décision éludait la politique en vigueur et qu'elle était discriminatoire à son endroit. L'arbitre de premier niveau a jugé que la décision n'avait entraîné aucun préjudice pour la requérante étant donné qu'elle avait été rendue avant l'entrée en fonction de celle-ci et qu'elle se fondait sur des critères relatifs aux besoins opérationnels. Le Comité s'est dit en désaccord avec cette décision, faisant valoir que le refus d'accorder un logement de l'État à la requérante avait entraîné un préjudice personnel pour celle-ci et qu'il n'est pas nécessaire d'admettre le bien-fondé de ses arguments pour reconnaître qu'elle a la qualité pour agir, ce qui représente deux questions bien distinctes.

Pouvoir discrétionnaire de proroger les délais de prescription conféré par l'article 47.4 de la *Loi*

L'article 47.4 de la *Loi sur la GRC* confère au commissaire le pouvoir de proroger les délais de prescription dans des circonstances particulières. Ce pouvoir de prorogation a été délégué aux membres de la Gendarmerie qui sont chargés d'administrer le règlement des griefs. Dans plusieurs cas, le Comité s'est penché sur la question de savoir s'il devait recommander au commissaire de proroger les délais. Dans les dossiers G-347 et G-372, le Comité a confirmé la décision de l'arbitre de premier niveau, qui avait jugé que les délais de prescription n'avaient pas été respectés, et a recommandé de n'accorder aucune prorogation en vertu de l'article 47.4. Bien que les délais en cause dans ces deux affaires soient radicalement différents (presqu'un an dans le dossier G-347 et seulement un jour dans le dossier G-372), les requérants ont tous deux omis d'expliquer pourquoi ils avaient déposé leurs griefs hors des délais prescrits. Ces deux cas se démarquent des autres affaires examinées au cours de la dernière année et pour lesquelles le Comité a recommandé au commissaire d'accorder une prorogation aux requérants de manière à permettre l'évaluation du bien-fondé des griefs.

Dans le dossier G-363, le Comité en est venu à la conclusion que lorsqu'un gestionnaire des relations de travail accorde à un requérant une prorogation du délai de prescription au premier niveau, l'arbitre à ce niveau n'a pas la liberté de déclarer par la suite que les circonstances ne justifiaient pas l'octroi d'une telle prorogation. Le Comité est d'avis que lorsque le commissaire, par le truchement de son délégué, décide d'accorder une prorogation, cette décision ne peut pas être renversée par un arbitre de premier niveau.

Dans le dossier G-348, le membre s'est vu refuser le remboursement complet des dépenses engagées pour faire venir les membres de sa famille à l'étranger en prévision d'une réunion familiale qui devait avoir lieu durant son service outre-mer. Ce membre a par la suite eu accès à des renseignements supplémentaires qui venaient appuyer ses arguments, à savoir qu'il avait droit à un remboursement plus substantiel que celui qui lui avait été accordé. Il s'est donc servi de ces renseignements pour obtenir de l'intimé de plus amples explications à propos du refus. L'intimé a alors réitéré son point de vue, c'est-à-dire que le membre n'avait pas droit au remboursement complet des sommes déclarées. Le membre a donc déposé un grief relatif à cette décision ultérieure. Or, l'arbitre de premier

niveau a jugé que le membre avait déposé son grief après le premier délai de prescription de trente jours, lequel avait débuté au moment du remboursement initial partiel. Le Comité s'est dit en désaccord avec l'arbitre, étant d'avis que le grief avait été déposé à temps (cet aspect de la recommandation du Comité est analysé ci-dessous). Toutefois, même si le commissaire jugeait que la présentation du grief ne respectait pas le délai de prescription, le Comité a recommandé d'accorder une prorogation au requérant pour les raisons suivantes : les sommes en cause étaient considérables; se trouvant à l'étranger, le membre n'était pas en mesure de déposer son grief rapidement ni d'obtenir les renseignements pertinents; il avait manifesté d'entrée de jeu son intention de présenter un grief.

Dans le dossier G-371, le Comité a recommandé de proroger le délai de prescription au premier niveau même si les requérants avaient omis de déposer leur grief dans les trente jours. Bien qu'un superviseur ait précédemment avisé les requérants que leurs réclamations concernant des repas ne seraient pas remboursées, ce même superviseur leur a demandé de retarder le dépôt de leur grief de façon à examiner d'autres pistes de solution. Le Comité a donc conclu qu'une prorogation s'imposait dans ce cas, même si le grief n'avait pas été déposé dans le délai prescrit, étant donné que les requérants ont manifesté leur intention de déposer un grief bien avant la fin du délai de trente jours et qu'ils ont agi de bonne foi en retardant la présentation de leur grief à la demande du superviseur.

Le Comité a également recommandé d'accorder une prorogation dans le dossier G-362. Un membre avait déposé une plainte pour harcèlement auprès de son superviseur, auquel il a fallu un an pour rendre une décision au sujet de cette plainte. Une autre année s'est ensuite écoulée, au cours de laquelle le dossier a été réexaminé à la demande du requérant. Ce dernier ayant déposé son grief plus de trente jours après la deuxième décision, le Comité a confirmé le jugement de l'arbitre de premier niveau, à savoir que le délai de prescription n'avait pas été respecté. Le Comité a toutefois recommandé que le délai de prescription soit prorogé, étant donné le temps que l'intimé a mis pour répondre à chacune des plaintes du requérant ainsi que les trois années qui se sont écoulées avant qu'une décision au premier niveau ne soit rendue.

Délais prescrits et question de savoir si une décision a été révisée

Le Comité s'est également penché sur des cas dans lesquels une série de communications avait créé de la confusion quant au moment où commençait le délai de trente jours imparti pour la présentation d'un grief. Lorsqu'un membre présente un grief plus de trente jours après une décision initiale, mais dans les trente jours suivant la confirmation de cette décision ou le refus de réviser la décision en question, on peut considérer que le grief a été présenté à l'intérieur du délai prescrit, selon les circonstances. Cette question a été soulevée par plusieurs des cas dont le Comité a été saisi au cours de la dernière année.

Dans le dossier G-366, un membre a dû se déplacer pour passer un examen médical obligatoire, et on ne lui a remboursé qu'une partie des frais de déplacement qu'il réclamait. Bien que le membre n'ait pas présenté de grief après avoir été informé du refus partiel de sa demande de remboursement, il a présenté de nouveaux renseignements à l'appui de sa demande de remboursement intégral. L'intimé a maintenu le refus partiel. Le Comité n'était pas d'accord avec l'arbitre de premier niveau quant au fait que le délai statutaire commençait après le premier refus. À son avis, la deuxième décision constituait une nouvelle décision, car le membre avait présenté, après la communication de la décision initiale, des renseignements et des arguments nouveaux

qui jetaient sur l'affaire un éclairage entièrement différent et faisaient de la deuxième décision une toute nouvelle affaire susceptible d'être l'objet d'un grief.

Le Comité a adopté la même position dans les dossiers G-348 et G-362, abordés précédemment. Dans ces deux affaires, le membre a fourni de nouveaux renseignements à l'intimé après une décision initiale défavorable. Selon le Comité, le fait que le membre n'ait pas présenté de grief à la suite de la décision initiale n'était pas déterminant en ce qui concerne la question du respect des délais parce que la nouvelle information fournie apportait un nouvel éclairage à l'affaire et que le membre pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la décision initiale soit réexaminée.

Dans le dossier G-357, on a affirmé au membre, selon les déclarations de ce dernier, qu'il avait droit à une indemnité de réinstallation parce qu'il devait déménager à la suite d'une mutation. Après son déménagement, on l'a informé que ce n'était pas le cas. Le membre n'a pas présenté de grief à ce moment-là, mais le coordonnateur de la réinstallation de sa division a écrit à l'intimé pour lui fournir de nouveaux renseignements au sujet du dossier, à la suite de quoi l'intimé a pris une autre décision. L'arbitre de premier niveau a jugé qu'il ne s'agissait pas d'une nouvelle décision pouvant faire l'objet d'un grief. Le Comité a exprimé son désaccord avec cette conclusion, jugeant que les nouveaux renseignements présentés par le coordonnateur de la réinstallation jetait un éclairage tout à fait différent sur l'affaire.

Délais prescrits et préjudice personnel à partir duquel le délai commence à courir

Au cours de la dernière année, trois recommandations du Comité ont porté sur la question de savoir si les membres peuvent présenter un grief relativement à une politique de la GRC *susceptible de leur causer un préjudice* avant que cette politique ne leur soit appliquée.

Dans le dossier G-349, un membre muté à un nouveau poste a choisi de vendre sa maison et de se prévaloir des droits que lui conférait une politique en vertu de laquelle il pouvait se faire rembourser jusqu'à 90 % des pertes immobilières subies à la suite de la vente de sa maison. Au moment où il a fait ce choix, on discutait à la GRC de la possibilité d'adopter une politique transitoire. Toutefois, rien dans le dossier ne démontrait que le membre était au courant des avantages qu'il aurait pu retirer en optant pour la politique transitoire plutôt que pour celle qu'il avait choisi d'invoquer. Une fois sa maison vendue, le membre a découvert que les pertes immobilières pouvaient être remboursées intégralement dans le cadre de cette nouvelle politique. Il a alors demandé le remboursement intégral de ses pertes, étant donné que la politique transitoire était entrée en vigueur avant son déménagement. Après avoir consulté un employé du Conseil du Trésor, l'intimé a décidé de rejeter sa demande, décision que le membre a contesté en présentant un grief dans les trente jours. L'arbitre de premier niveau a conclu que le membre n'avait pas respecté le délai imparti. Selon lui, comme l'information relative à la politique transitoire avait été diffusée peu après le déménagement du membre, celui-ci devait connaître l'existence de cette politique à ce moment. Le Comité n'était pas d'accord avec cette conclusion. Selon lui, les éléments du dossier ne démontraient pas que le requérant connaissait alors l'existence de la politique transitoire. Le Comité a également conclu que le requérant avait appris l'existence de cette politique plus de trente jours avant la présentation de son grief, mais que le délai ne commençait pas à courir à partir du moment où il en avait pris connaissance, étant donné qu'il n'avait subi un préjudice qu'à partir du moment où l'intimé avait rejeté sa demande. Le Comité a donc jugé que le grief avait été présenté dans les délais impartis.

Dans les dossiers G-365 et G-368, le Comité a examiné un grief relatif à la demande de remboursement au titre des frais de déplacement présentée par un membre pour des vacances qu'il avait pris avec sa famille à l'extérieur de son lieu de travail, soit un poste isolé. Le personnel de la division du membre avait été informé des critères applicables au calcul des frais remboursables dans le cas des voyages à partir de postes isolés. Le membre a par la suite demandé une avance pour le voyage qu'il allait faire, en avion, avec sa famille. On lui a consenti une avance moindre que celle qu'il avait demandée, en se fondant sur une interprétation des critères récemment établis au sein de la division. Dans chaque dossier, le membre a contesté le montant du remboursement établi conformément à ces critères. Dans chacun, l'arbitre de premier niveau a jugé que le membre n'avait pas respecté les délais impartis. Il a fait valoir que, bien que le membre avait présenté son grief dans les 30 jours suivant la décision de l'intimé au sujet de sa demande, il connaissait depuis plus de 30 jours les critères applicables au calcul des frais de déplacement remboursables. Le Comité n'était pas de cet avis, estimant que si le membre avait présenté son grief avant qu'on lui refuse la somme qu'il avait demandée, il n'aurait pas eu la qualité pour agir puisque, à ce moment-là, aucune décision ou omission ni aucun acte de la GRC ne lui avait encore causé de préjudice direct.

Conclusion

Dans certains dossiers dont il a été saisi cette année, le Comité était d'accord avec l'arbitre de premier niveau quant au non-respect des délais prescrits. Cependant, dans bon nombre de cas, il s'est montré en désaccord. Les points de désaccord les plus fréquents ont été : i) les circonstances dans lesquelles le commissaire peut proroger les délais prescrits; ii) les situations dans lesquelles une décision de la GRC peut être révisée parce que l'affaire est présentée sous un jour tout à fait différent; iii) le moment où le requérant subit un préjudice personnel, ce qui fait en sorte que le délai commence à courir. En ce qui concerne la question de la qualité d'agir, le Comité a été amené à se pencher, entre autres choses, sur le problème de la confusion entre la qualité pour agir et le bien-fondé du grief, ainsi que sur la question du harcèlement et de la qualité pour agir.

A.2. Harcèlement

De nos jours, la prévention du harcèlement en milieu de travail et le règlement des litiges relatifs à ce dernier comptent parmi les aspects les plus délicats de la gestion des ressources humaines. Le harcèlement est un enjeu lié au milieu de travail auquel les médias accordent maintenant beaucoup d'attention et fait l'objet d'un nombre accru de décisions judiciaires. Au cours de la dernière année, le Comité a fait dix recommandations en la matière à l'intention du commissaire, ce qui représente une nette augmentation par rapport à l'exercice précédent. Dans six de ces griefs, le Comité n'en a pas conclu au harcèlement. Cependant, il a formulé des préoccupations au sujet de certaines questions de procédure dans ces cas ainsi qu'à l'égard de deux affaires pour lesquelles il a recommandé d'accueillir les griefs. Les deux autres griefs ont été rejetés pour des questions de forme. La notion d'équité procédurale a été un aspect important dans le cadre des griefs examinés par le Comité cette année. Les recommandations formulées par ce dernier touchaient plusieurs questions dont la communication de renseignements, le défaut de mener une enquête, la qualité pour agir et les recours.

Communication de renseignements

Dans les dossiers G-350, G-351 et G-352, le Comité a jugé qu'on n'aurait pas dû conseiller au requérant de faire appel au processus

d'AIPRP (Accès à l'information et protection des renseignements personnels) pour obtenir l'information nécessaire à la préparation de son grief. La GRC aurait plutôt dû lui transmettre tous les renseignements pertinents dont elle disposait.

Défaut de faire enquête à la suite d'une plainte de harcèlement

Le défaut de faire enquête à la suite d'une plainte de harcèlement est question dans deux des recommandations formulées par le Comité cette année. Dans le dossier G-367, une membre a fait quatre plaintes relatives à des allégations de harcèlement concernant quatre incidents distincts, dont deux s'avéraient plus graves. Le Comité a estimé que la GRC n'avait pas accordé à ces plaintes un traitement conforme à ses politiques en la matière ni aux politiques applicables du Conseil du Trésor. Dans un cas, le Comité était d'avis que la GRC n'avait pas traité la plainte en temps opportun ou, à tout le moins, qu'elle n'avait pas tenu le requérant au courant de l'évolution du dossier. D'après le Comité, rien n'indiquait que la GRC avait même examiné la plainte, et elle n'avait donné aucune raison pour justifier l'absence d'enquête. Dans un autre cas, le Comité a jugé que l'enquêteur n'avait pas pris en compte tous les aspects de l'incident.

En ce qui concerne les deux autres cas, l'identité de l'auteur des actes présumés de harcèlement n'était pas connue, et la politique applicable ne donnait pas d'indication quant à la façon dont l'enquête devait être menée, compte tenu de ce fait. Par conséquent, voyant qu'il n'obtenait pas d'aveux de culpabilité à la suite de sa demande de renseignements écrite, l'enquêteur n'a pris aucune autre mesure afin de déterminer l'identité du présumé coupable. Le Comité a jugé que la question de savoir si l'enquête aurait dû se poursuivre était importante, à plus forte raison parce que les incidents ayant donné lieu aux deux autres allégations s'étaient produits à intervalle rapproché et après que le personnel avait été averti que le harcèlement ne serait pas toléré.

Dans le dossier G-362, le requérant s'est plaint d'avoir été victime, entre 1996 et 1998, de harcèlement de la part de son supérieur immédiat dans le cadre de plusieurs incidents, notamment dans des situations où on avait refusé de lui reconnaître des heures supplémentaires ou de lui rembourser des frais de repas et de déplacement. Après avoir reçu la plainte du requérant, l'intimé a décidé de ne pas ordonner la tenue d'une enquête parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'information pour faire la preuve d'un harcèlement et que la mutation du requérant et de son supérieur immédiat avait réglé le problème. L'intimé a également indiqué qu'il avait déjà traité et rejeté une plainte du supérieur à l'encontre du requérant. À la lumière de la politique de 1998 du Conseil du Trésor, alors en vigueur, le Comité a critiqué le fait que l'intimé n'avait pas effectué d'examen préliminaire avant de décider de ne pas ordonner la tenue d'une enquête approfondie. En outre, la décision de l'intimé était fondée, à tout le moins en partie, sur les discussions qu'il avait eues avec des responsables des Services de santé et des services responsables de la dotation et des ressources humaines, discussions dont les parties n'étaient pas au courant. De l'avis du Comité, la prise en compte de ces discussions soulevait un important problème. Étant donné le temps écoulé depuis les événements en cause, le Comité n'a pas recommandé qu'on fasse une enquête. Il a plutôt recommandé que la GRC s'excuse auprès du requérant de ne pas avoir respecté les exigences établies par la politique applicable du Conseil du Trésor et par sa propre politique en la matière.

Qualité pour agir et griefs en matière de harcèlement

Dans les dossiers G-354, G-355 et G-356, un membre a présenté un grief, alléguant que plusieurs de ses supérieurs l'avaient harcelé. Peu avant de recevoir la décision de l'arbitre de premier niveau, le membre a déposé une plainte de harcèlement contre ces supérieurs.

L'arbitre de premier niveau a conclu que la présentation du grief était prématurée, étant donné que les allégations n'avaient pas encore été examinées par le truchement du processus prévu par la politique du Conseil du Trésor relative aux plaintes de harcèlement et qu'aucune décision n'avait encore été rendue. Le Comité ne partageait pas cet avis. Il a jugé, comme il l'avait fait par le passé, que les membres pouvaient faire examiner des allégations de harcèlement dans le cadre du mécanisme de règlement des griefs prévu à la partie III de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* même s'ils n'avaient pas déposé une plainte ou que le processus de règlement des plaintes n'était pas encore terminé. En vertu de la politique du Conseil du Trésor qui s'applique, en cas de plainte et de grief simultanés, la plainte doit être écartée. Le Comité a souligné que, conformément à cette politique, la GRC aurait pu refuser de faire enquête au sujet de la plainte tant que le grief sur la même question n'était pas réglé. Il a cependant estimé que l'arbitre de premier niveau ne pouvait pas reporter l'examen du grief jusqu'à la fin du traitement de la plainte.

Examen du bien-fondé en cas de vice de procédure

En règle générale, le Comité considère qu'il est dans l'intérêt des parties que les griefs se règlent dans les meilleurs délais. Dans l'affaire *Girouard c. Canada (Procureur général)* 2005 CF 915[2], la Cour fédérale a reconnu que, dans certains cas, l'équité procédurale exige qu'une décision sur le fond des griefs soit rendue le plus rapidement possible lorsque plusieurs années se sont écoulées depuis les faits. Dans les dossiers G-350, G-351 et G-352 ainsi que G-354, G-355 et G-356 (dont il est question ci-dessus), le Comité s'est fondé sur le jugement *Girouard* et a tranché, plutôt que de renvoyer les affaires à la GRC, estimant qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour rendre une décision sur le fond et que les parties avaient eu l'occasion de se faire entendre.

Recours

En 2005, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a accordé une importante compensation pécuniaire à une ancienne membre de la GRC parce qu'elle avait été victime de harcèlement de la part de son supérieur[3]. Cette affaire fait actuellement l'objet d'un appel, mais elle a jeté un nouvel éclairage sur la question de la réparation pour les victimes de harcèlement. Dans des dossiers dont il a été saisi cette année, le Comité a jugé qu'il y avait eu un vice de procédure majeur et que trop de temps s'était écoulé depuis les incidents allégués pour qu'on mène une enquête relativement à la plainte du requérant. Il a plutôt recommandé que la GRC présente ses excuses au requérant en guise de réparation. Par exemple, dans le dossier G-362, le Comité a recommandé, en raison du temps écoulé, que la GRC s'excuse auprès du requérant pour ne pas avoir respecté sa propre politique ni celle du Conseil du Trésor. Dans le dossier G-367, le Comité a aussi recommandé que des excuses soient présentées au requérant pour les mêmes raisons.

A.3 Déplacements et réinstallations

Tous les ans, le Comité examine divers griefs relatifs à des réinstallations et à des déplacements. Par exemple, il s'est penché plusieurs fois cette année sur la question du droit au remboursement des frais de logement provisoire et de repas et des frais accessoires,

[2] L'affaire fait actuellement l'objet d'un appel.

[3] *Nancy Sulz (Wilson) c. Le procureur général du Canada et al.*, 2006 BCSC 99.

et les indemnités de réinstallation lors du départ à la retraite ont continué de donner lieu à des revendications. Le Comité a également été saisi de griefs liés à la question des postes isolés et de la réunion de la famille au sujet desquels il a été amené à examiner l'effet que peuvent avoir des conseils inexacts ou trompeurs lorsqu'ils sont suivis par un membre.

Frais de logement provisoire et de repas, et frais accessoires

En règle générale, le Comité estime que les membres doivent connaître la teneur de la politique de réinstallation et remplir les obligations qui leur incombent en vertu de cette dernière. De plus, le Comité est d'avis que les membres doivent présenter suffisamment de preuves démontrant qu'ils ont droit aux avantages qu'ils réclament. Même dans les cas où la GRC a le pouvoir discrétionnaire nécessaire pour accorder une indemnité, ce pouvoir ne doit pas être exercé de façon arbitraire ou injuste. En outre, l'interprétation de la GRC quant au droit à un avantage ne doit pas varier ni restreindre de façon indue l'accès aux avantages.

Dans le dossier G-360, la mutation du requérant a exigé sa réinstallation, à la suite de laquelle il a demandé le remboursement des frais afférents. On a refusé de lui rembourser ses frais de logement provisoire pour quatre jours ainsi que ses frais de repas et ses frais accessoires pour une journée aux motifs qu'il n'avait pas fait autoriser ces dépenses au préalable et que sa famille et lui-même avaient accès à leurs lits pendant les jours visés. Le Comité a conclu que la politique de la GRC prévoyait que le logement provisoire devait être fourni lorsqu'un membre était séparé de son ménage. À son avis, le critère appliqué par l'intimé et selon lequel le logement provisoire ne serait accordé qu'à partir du moment où les lits avaient été démontés allait à l'encontre de la politique. Le Comité a par ailleurs reconnu que, en vertu de la politique, la GRC pouvait décider du type de logement provisoire et de la durée de son utilisation, mais il a également rappelé que ce pouvoir ne pouvait être exercé de manière arbitraire ou injuste. Le Comité a donc recommandé au commissaire d'accueillir le grief. Il a ajouté que la politique n'indiquait pas clairement qu'une autorisation préalable était nécessaire pour le remboursement et que le requérant était fondé à penser qu'il avait le droit de se faire rembourser les frais qu'il réclamait.

Dans le dossier G-364, le requérant a été transféré, mais n'a pas pu trouver un logement convenable au cours du voyage qu'il avait effectué pour en trouver un. À son retour, il a signalé à l'intimée, une spécialiste de la réinstallation, qu'il envisageait d'emménager en décembre dans un logement locatif situé sur une des bases des Forces canadiennes. L'intimée a approuvé le voyage du requérant à Ottawa et le remboursement de ses frais de logement provisoire et de repas ainsi que de ses frais accessoires pour 21 jours. Le requérant était à l'hôtel depuis quelques jours lorsque l'intimée a appris d'un employé du Bureau d'allocation des logements familiaux de la base que le requérant n'avait pas présenté de demande pour occuper un tel logement, malgré le fait qu'il y en avait un de libre depuis la date de son transfert. Pour cette raison, l'intimée a fait cesser l'indemnité couvrant les frais de logement provisoire et de repas ainsi que les frais accessoires. Elle a alors informé le requérant que, comme il lui aurait été possible de déménager directement d'un logement à l'autre dès le début, il aurait droit au remboursement des frais de logement provisoire et de repas ainsi qu'aux frais accessoires visant l'emballage, le chargement, le déchargement et le déballage de ses effets pour la période habituelle de cinq jours seulement, plutôt que pour la période de 21 jours initialement autorisée.

Le Comité a jugé que le requérant n'avait pas rempli ses obligations en vertu de la politique de réinstallation, c'est-à-dire chercher et occuper dès que possible un logement autonome. Toutefois, il s'est dit d'avis que le seul motif valable pour annuler l'approbation d'un remboursement de frais, une fois ceux-ci engagés, serait que l'approbation ait été obtenu au moyen d'une fausse déclaration fait sciemment ou d'une fraude volontaire. Le Comité a estimé que, bien que le requérant ait été vague et incohérent dans ses échanges avec l'intimée et qu'il n'ait pas cherché à réduire le plus possible les coûts liés à son déménagement, la preuve de son intention d'induire en erreur ou de frauder n'avait pas été faite. Le Comité a conclu que l'approbation du remboursement des frais de logement provisoire et de repas ainsi que des frais accessoires pour une période de 21 jours n'aurait pas dû être révoquée. Selon lui, on aurait plutôt dû rembourser au requérant les frais de ces types qu'il avait engagés avant la date à laquelle il a été établi qu'un logement était disponible sur la base, ainsi que pour trois jours additionnels, soit la période d'avis nécessaire pour que les déménageurs puissent livrer les articles de ménage et les effets du requérant. Le Comité a recommandé que le commissaire accueille en partie le grief.

Dans le dossier G-372, le requérant a été séparé de son ménage pendant 24 jours, dans le cadre de son transfert. Durant cette période, le requérant et sa famille ont logé à l'hôtel. Le requérant a demandé un remboursement des frais de logement provisoire et de repas ainsi que des frais accessoires qu'il avait engagés pendant ces 24 jours, soit pour trois jours de plus que la période habituelle de 21 jours prévue par la politique de réinstallation. Son droit au remboursement au titre du logement n'était pas contesté, mais on a remis en question son droit au remboursement au titre des repas.

En vertu de la politique de réinstallation, le pouvoir discrétionnaire qui permet d'autoriser le remboursement des frais de repas engagés après la période habituelle de 21 jours, était assujetti à l'une ou l'autre des conditions suivantes : i) il n'existe aucun logement convenable doté des installations de cuisine appropriées dans un rayon de 16 km du lieu de travail du membre transféré; ii) le membre transféré n'a pas pu trouver un tel logement dans les 22 jours suivant son emménagement dans un logement provisoire, même si ce genre de logement existe dans un rayon de 16 km de son lieu de travail. Étant donné que le logement occupé par le requérant comportait une cuisine complète, sa demande de remboursement au titre des repas pour les trois jours additionnels a été rejetée.

Le Comité s'est dit d'accord avec la conclusion de l'arbitre de premier niveau, selon laquelle le requérant n'avait pas respecté les délais impartis. Il a de plus jugé que le grief n'était pas fondé. Le requérant avait eu toute la latitude pour expliquer en quoi sa cuisine, si elle n'était pas complète, ne satisfaisait pas au critère des *« installations de cuisine appropriées »*. De plus, il aurait dû établir qu'il n'existait pas, dans un rayon de 16 km de son lieu de travail, d'autre logement acceptable comportant de telles installations ou, sinon, qu'un tel logement n'était pas disponible pendant les 21 premiers jours de son séjour. Le Comité a recommandé que le grief soit rejeté.

Réinstallation au moment du départ à la retraite

Dans le dossier G-369, le requérant, qui travaillait dans un poste isolé de la GRC, était sur le point de prendre sa retraite. Il estimait avoir droit au remboursement des frais liés à son déménagement du poste isolé à son dernier lieu de résidence habituel avant son

arrivée à ce poste, tel que prévu par la *Directive sur les postes isolés* (DPI) de la GRC, de même qu'au remboursement des frais afférents à son déménagement, dans les deux années suivantes, à un endroit de son choix situé au Canada, conformément à la *Directive sur la réinstallation* (DR) de la GRC. On a informé le requérant qu'il pouvait se faire rembourser les frais d'un seul déménagement à l'occasion de son départ à la retraite.

Le Comité a estimé que le requérant devrait avoir droit aux deux avantages, car les deux politiques applicables avaient des objectifs distincts. En effet, la DPI visait à offrir aux membres travaillant dans un poste isolé qui quittaient la Gendarmerie un avantage supplémentaire grâce à un remboursement limité des frais entraînés par leur déménagement de ce poste à leur lieu de résidence habituel. En revanche, la DR prévoyait que les membres admissibles à une pension pouvaient se faire rembourser les frais liés à leur déménagement, dans les deux ans suivant leur départ à la retraite, à leur lieu de retraite. Le requérant avait donc droit à une indemnité pour sa réinstallation du poste isolé où il travaillait à son lieu de résidence habituel, ainsi que, en vertu de la DR, à une indemnité pour sa réinstallation subséquente, dans les deux ans suivant son départ à la retraite, pour déménager à son lieu de retraite. Par ailleurs, selon le Comité, le requérant n'avait pas prouvé que l'erreur de la GRC l'avait obligé à engager des dépenses additionnelles. Le Comité n'a donc pas recommandé que le requérant ait droit à une compensation pécuniaire ou à un déménagement subséquent. Il a plutôt recommandé que le commissaire présente des excuses au requérant pour l'erreur commise et que les politiques en vigueur soient révisées afin que soient précisés les avantages auxquels ont droit les membres qui travaillent dans un poste isolé lorsqu'ils prennent leur retraite.

Dans le dossier G-373, on a diagnostiqué chez le requérant, après que celui-ci a commencé à avoir des problèmes de santé importants, une maladie pulmonaire grave et rare. Le requérant a décidé de prendre sa retraite et il a demandé à la GRC de payer les frais de son déménagement vers son nouveau lieu de résidence, situé à moins de 40 km de l'endroit où il habitait à l'époque. Normalement, le déménagement lors du départ à la retraite doit s'effectuer dans un endroit situé à plus de 40 km du lieu de résidence au moment de ce départ. Cependant, le requérant a invoqué l'exception fondée sur des *« circonstances exceptionnelles »* qui est prévue par la politique de la GRC relative aux déménagements lors des départs la retraite. Le requérant soutenait qu'il lui était impossible d'entretenir sa résidence en raison de son état de santé et qu'il devait avoir accès aux transports en commun et devait se rapprocher de l'endroit où il recevait des soins de santé. Sa demande de déménagement a été appuyée par ses médecins traitants et par un médecin-chef des Services de santé de la GRC, qui ont également déclaré que le requérant devait chercher un endroit moins pollué en raison de son état de santé.

Selon le Comité, les circonstances exceptionnelles qui pourraient justifier le remboursement par la GRC des frais de réinstallation lors du départ à la retraite dans un endroit situé à moins de 40 km seraient des facteurs faisant en sorte que, pour des raisons exceptionnelles indépendantes de sa volonté, le membre ne puisse rester à l'endroit

de sa dernière affectation, et ce, même si le lieu où il souhaitait déménager était situé à moins de 40 km. Le Comité a conclu que le requérant avait fait la preuve qu'il se trouvait dans des circonstances exceptionnelles. En raison de graves problèmes de santé dont on ignorait la cause, le requérant devait déménager dans un autre secteur de la même localité afin d'avoir accès aux transports en commun et de se rapprocher de son médecin spécialiste et de l'hôpital. En outre, ce déménagement lui permettrait d'emménager dans une résidence plus facile à entretenir, compte tenu des limitations physiques entraînées par son état de santé. Le Comité a de plus estimé que l'arbitre de premier niveau avait fait une erreur en rejetant l'avis du médecin-chef selon lequel le déménagement demandé aiderait le requérant, car la nouvelle résidence se trouverait dans un quartier moins pollué. Enfin, d'après le Comité, le requérant n'allait pas faire de gains personnels grâce à ce déménagement, et ce dernier n'était pas une demande exagérée. Le Comité a recommandé que le grief soit accueilli.

Postes isolés et déplacements pour réunion de famille

Dans le dossier G-365, le requérant a demandé une avance pour un déplacement au titre de vacances pour les personnes à sa charge, conformément à la *Directive sur les postes isolés* (DPI), en fonction d'un tarif maximal qui aurait inclus le plein prix du billet d'avion en classe économique pour ses trois enfants. Il a fait cette demande à la suite de la distribution d'un bulletin d'information destiné aux membres affectés à un poste isolé et dans lequel il était précisé que, aux fins du calcul du remboursement maximal accordé pour un déplacement à partir d'un poste isolé, le tarif pris en compte pour les enfants serait le tarif réduit, plutôt que le plein prix du billet en classe économique. Le requérant a clairement fait savoir qu'il ne cherchait pas à réaliser un gain personnel et qu'il serait redevable des sommes dépensées, y compris tout trop-payé.

Le Comité a conclu que la DPI ne donnait aucune indication quant à la façon de calculer une avance et que rien n'indiquait que la GRC avait agi de manière inéquitable ou incorrecte. Il a aussi jugé que le montant maximal pouvant être remboursé pour les déplacements faits au titre de vacances à partir d'un poste isolé devrait être calculé en fonction des coûts réels et que, selon la preuve, le prix des billets pour les enfants était réduit par la compagnie aérienne. Le Comité a recommandé le rejet du grief.

Dans le dossier G-368, le requérant avait demandé qu'on lui fasse une avance sur l'allocation de voyage pour congé annuel (AVC) offerte conformément à la DPI en vue de vacances pour lui-même et pour les personnes à sa charge, plus précisément pour leur déplacement du quartier général au point de départ du voyage. Le montant de l'avance demandée par le requérant était fondé sur le prix d'un *« vol aller-retour en classe économique »*, sans restriction. Toutefois, l'intimé a réduit le montant de l'avance en se fondant sur le critère du *« prix le moins élevé d'un vol aller-retour en classe économique »*. Selon le Comité, l'intimé a correctement calculé le montant maximal pouvant être accordé au titre de l'AVC en vertu de la DPI. À son avis, il était juste de se baser sur le prix le moins élevé d'un vol aller-retour en classe économique pour faire ce calcul, car cela satisfaisait au critère du prix d'un billet sans restriction. Le Comité a recommandé que le grief soit rejeté parce qu'il n'était pas fondé.

Conséquences des conseils incorrects ou trompeurs

Cette année, le Comité a examiné divers griefs dans le cadre desquels le requérant alléguait avoir subi un préjudice en raison de conseils incorrects ou trompeurs qu'on lui avait donnés. Quand un membre se fie à de tels conseils à son détriment, la GRC peut, dans certaines circonstances, être tenue d'accueillir la réclamation de ce dernier malgré la politique en la matière.

Dans le dossier G-345, le requérant devait déménager parce qu'il avait été muté. Après avoir vendu sa maison, il a soutenu qu'un spécialiste de la réinstallation lui avait conseillé d'accepter l'offre d'achat qui lui avait été faite pour sa maison, même si elle était inférieure à la somme du prix d'achat initial de celle-ci et des dépenses engagées pour y apporter des améliorations. Selon le requérant, le spécialiste avait omis de l'informer qu'il allait être remboursé pour les pertes liées aux amélioration grâce à l'enveloppe de la *« composante sur mesure »* prévue par le *Programme de réinstallation intégré* (PRI). Étant donné que cette enveloppe était financée en majeure partie à même l'indemnité de transfert du requérant, ce dernier s'est opposé à ce que, selon ses propres termes, on lui rembourse ses frais de réinstallation en puisant dans ses propres fonds. Le requérant a ajouté qu'il n'aurait pas accepté l'offre d'achat si on lui avait dit que les pertes liées aux améliorations apportées à sa maison seraient épongées grâce à l'enveloppe de la composante sur mesure.

Le Comité a jugé que l'argumentation du requérant reposait sur l'hypothèse selon laquelle il aurait pu recevoir pour sa maison une offre d'achat couvrant le prix d'achat initial ainsi que le montant dépensé pour les améliorations apportées à la maison, ce qui lui aurait évité d'essuyer une perte. De l'avis du Comité, il s'agissait de pures spéculations. En outre, le requérant n'avait pas prouvé que, selon toute probabilité, le spécialiste de la réinstallation lui avait donné des conseils non conformes à la politique en matière de réinstallation. Le requérant avait donné différentes versions de l'information qui lui avait été communiquée, et on ne pouvait déterminer précisément ce qu'avait dit le spécialiste. Qui plus est, en vertu de la politique, le requérant devait demander des éclaircissements. Le Comité a recommandé le rejet du grief.

Dans le dossier G-357, le requérant a été muté. Il a fait un voyage à la recherche d'un logement (VRL) qui a duré sept jours, dont trois jours et demi ont servi à se rendre à son nouveau lieu de travail et à en revenir. Les autres jours ont été consacrés à la recherche d'un logement. Avant son VRL, le requérant avait communiqué avec un spécialiste de la réinstallation, qui lui avait dit que le temps qu'il consacrait à ses déplacements dans le cadre de son VRL ne faisait pas partie de ce dernier. Le requérant en a conclu que son VRL n'était donc que de trois jours et demi plutôt que de cinq jours, soit le nombre de jours auxquels il aurait dû avoir droit. En vertu de la politique en matière de réinstallation, les membres ont droit à un maximum de 250 $ pour un court VRL. Le requérant a demandé cette indemnité, qui lui a été refusée parce que son VRL avait duré sept jours, déplacements compris.

De l'avis du Comité, la disposition de la politique qui prévoit une indemnité pour un court VRL ne s'applique que si le membre a utilisé un nombre de jours moindre que celui normalement prévu pour un VRL, c'est-à-dire sept jours (cinq jours, plus deux jours de déplacements). Le VRL du requérant étant d'une durée normale, ce dernier n'avait donc

pas droit à l'indemnité prévue pour les courts VRL. En outre, cette indemnité n'est versée que pour les voyages de 650 km ou moins, aller simple, et le kilométrage effectué par le requérant pendant son VRL était supérieur à cette distance. Enfin, rien dans le dossier ne prouvait que le spécialiste avait induit le requérant en erreur au sujet de l'application de la disposition en question à sa situation. Le Comité a conclu que, même si le spécialiste lui avait carrément dit qu'il avait droit à l'indemnité prévue pour les courts VRL, le requérant aurait dû vérifier cette information, puisqu'une telle déclaration ne concordait pas avec la politique relative à la réinstallation. Le Comité a recommandé que le grief soit rejeté.

Dans le dossier G-348, le requérant était membre de la police civile des Nations Unies (CIVPOL) en mission au Kosovo. Il est allé rejoindre sa famille en Grèce pour y prendre des vacances. Avant de réserver les billets d'avion pour cette réunion de famille, l'épouse du requérant a parlé à un représentant de la GRC. Ce dernier l'a informé que le coût total des billets serait défrayé par la GRC. Lorsque le requérant a présenté sa demande de paiement, il n'a reçu qu'un remboursement partiel du coût des billets, parce que, en raison des circonstances, la directive applicable n'en permettait pas le remboursement intégral. Concluant que la GRC ne devrait pas refuser le remboursement intégral à un membre lorsque celui-ci a été préalablement informé qu'il y avait droit et qu'il s'est fié à cette information, le Comité a recommandé que le grief soit accueilli.

Dans le dossier G-366, le requérant a dû se déplacer pour passer un examen médical périodique et un audiogramme qui étaient obligatoires. La demande qu'il a présentée en vue de se faire rembourser ses frais de kilométrage et de repas a été partiellement rejetée au motif qu'il n'avait pas passé ces examens à l'établissement de santé le plus près. Le requérant a fait valoir que seul l'établissement le plus éloigné était mentionné dans la documentation des Services de santé relative aux examens périodiques, mais le rejet partiel de sa demande a tout de même été confirmé. De l'avis du Comité, l'erreur commise par le requérant en choisissant l'établissement de santé le plus éloigné pour aller passer son examen médical et son audiogramme était attribuable au fait que l'information fournie par les Services de santé n'était pas claire et semait la confusion. Le Comité a recommandé que le grief soit accueilli et que le requérant reçoive le remboursement intégral de sa réclamation.

A.4. Questions persistantes concernant la suspension sans solde

La Gendarmerie peut ordonner la cessation de la solde et des allocations d'un membre lorsque celui-ci est suspendu et lorsqu'il est inapproprié de continuer à le payer, compte tenu de l'obligation d'assurer l'intégrité de la GRC. La politique de la GRC exige, entre autres choses, que la cessation de la solde et des allocations ne soit ordonnée que si le membre était *« manifestement impliqué dans la perpétration d'un délit qui contrevient à une loi du Parlement ou au* Code de déontologie, *et ce, dans des circonstances scandaleuses susceptibles de porter atteinte à la bonne exécution de ses fonctions en vertu de la* Loi sur la GRC *»*. Le Comité a examiné diverses questions, dont l'interprétation à donner à l'expression *« manifestement impliqué »* et au concept de *« conduite scandaleuse »*. Le Comité a également établi clairement que les griefs qui portent

uniquement sur la suspension, et non sur la cessation de la solde et des allocations, ne peuvent lui être renvoyés. Le commissaire a formulé des décisions dans deux cas ayant trait à la cessation de la solde et des allocations. Dans une de ces affaires, le commissaire s'est penché sur la validité du *Règlement sur la cessation de la solde et des allocations des membres de la GRC*, un sujet qui a suscité des discussions importantes au sein du Comité dans plusieurs cas.

Examen du *Règlement sur la cessation de la solde et des allocations des membres de la GRC* ordonné par le commissaire

Dans le dossier G-342, la Gendarmerie a ordonné qu'un membre cesse de recevoir sa solde et ses allocations à la suite d'une allégation d'inconduite. Le membre a déposé un grief à l'égard de cette décision, grief que l'arbitre au premier niveau a rejeté. Comme il l'avait déjà fait dans d'autres cas, le Comité a conclu que le Conseil du Trésor avait procédé à une subdélégation illégale des pouvoirs de prise de règlements en laissant la GRC établir les critères en vertu desquels la cessation de la solde et des indemnités peut être ordonnée. Le Comité s'est également dit d'avis que le commissaire était habilité à se prononcer sur la validité du règlement en question. De plus, il s'est dit en désaccord avec la décision de la Gendarmerie de cesser de verser la solde et les allocations au membre dans les circonstances et a conclu que l'ordonnance avait enfreint les critères de la GRC.

Dans sa décision rendue cette année, le commissaire a précisé que seul un tribunal compétent a le pouvoir d'invalider le *Règlement sur la cessation de la solde et des allocations des membres de la GRC*. Toutefois, il a souscrit à l'avis du Comité sur le fait que, en l'espèce, il est habilité à examiner la question, même si le *Règlement* continue de s'appliquer malgré une conclusion de non validité. Selon le commissaire, il serait plus indiqué de débattre de la question de la validité du *Règlement* à l'extérieur du contexte du processus de règlement des griefs. À cet effet, il a d'ailleurs ordonné un examen complet du *Règlement* et des politiques connexes. Le commissaire a examiné le bien-fondé du cas et a conclu que le grief devrait être accueilli puisque les circonstances, en l'espèce, n'étaient pas suffisamment extrêmes pour justifier la décision de cesser le versement de la solde et des allocations du membre.

Implication manifeste et conduite scandaleuse

Les griefs ayant trait à la cessation de la solde et des allocations soulèvent souvent la difficile question qui consiste à évaluer si le membre a eu manifestement la conduite qui lui est reprochée. Comme il s'agit d'un critère énoncé dans la politique de la GRC sur la cessation de la solde, la Gendarmerie doit déterminer s'il a été rempli dans les cas où cette mesure sévère doit être prise.

Dans le dossier G-353, le requérant a été suspendu avec solde parce qu'on le soupçonnait d'avoir participé, avec deux complices, à des infractions relatives aux armes. Treize chefs d'accusation ont été portés contre lui en vertu du *Code criminel*, pour des infractions allant de la cession de munition sans autorisation à la possession de dispositifs prohibés sans permis. Une ordonnance de faire cesser la solde et les allocations a été délivrée.

Le Comité a conclu que la question était théorique parce que le membre avait déjà réintégré ses fonctions et qu'il devait recevoir sa solde et ses allocations de façon rétroactive, à partir du moment où l'ordonnance de cessation a été rendue. Néanmoins, le Comité a recommandé au commissaire d'examiner le grief étant donné que le membre avait soulevé plusieurs questions importantes. Pour ce qui est de l'*« implication manifeste »*, le Comité était d'avis que l'ordonnance de faire cesser la solde et les allocations n'aurait pas dû être délivrée. Lorsque cette ordonnance a été rendue, il n'était pas possible d'établir clairement si le membre avait été impliqué dans la perpétration des infractions à l'origine des 13 chefs d'accusation portés contre lui en vertu du *Code criminel* et qui ont conduit à la délivrance de l'ordonnance. Le membre avait des explications plausibles qu'il importait d'examiner avant de pouvoir déterminer son implication manifeste. Le Comité a recommandé que le grief soit accueilli.

La question de l'implication manifeste a également été au premier plan dans le dossier G-359. Dans cette affaire, une enquête a été instituée à l'encontre du membre en question lorsqu'un plaignant a prétendu que ce dernier lui avait volé un billet de cent dollars lors de son arrestation. Le membre a admis avoir l'argent en sa possession, mais a précisé ne pas l'avoir volé au suspect. La Gendarmerie a ordonné la cessation de la solde et des allocations du membre. Le Comité a conclu qu'il n'y avait pas d'*« implication manifeste »* en l'espèce. Le fait que le membre avait en sa possession l'argent du plaignant ne permettait pas d'établir clairement qu'il était coupable d'avoir pris l'argent sans raison légitime. Les versions des faits ne concordaient pas, et certains faits n'étaient pas vraiment clairs. De plus, le Comité a souligné que la cessation de la solde et des allocations ne doit être ordonnée que dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'il n'est pas approprié, compte tenu de l'intégrité de la GRC, de payer un membre pendant que l'affaire est examinée. Les allégations formulées à l'encontre du membre, y compris celles de vol, n'étaient pas, toutes proportions gardées, scandaleuses. Le Comité a mentionné la politique pertinente de la GRC, qui précise qu'une telle mesure ne doit pas s'appliquer aux déclarations de culpabilité par procédure sommaire, ni aux infractions aux lois provinciales, ni aux infractions mineures au *Code criminel*. Il n'était pas nécessaire que le commissaire envisage une solution puisque l'ordonnance de cessation de la solde et des allocations du membre avait déjà été annulée.

Le Comité n'est pas habilité à examiner des griefs portant uniquement sur des cas de suspension

Cette année, le Comité a également clarifié que les griefs portant sur des cas de suspension, mais qui ne visent pas la cessation de la solde et des allocations, ne peuvent lui être renvoyés. Dans le dossier G-344, le membre en question a été suspendu avec solde, mais son grief à cet égard a été renvoyé ultérieurement au Comité. Il s'agissait d'un grief relatif à l'interprétation et à l'application de la politique de la GRC au sujet de la suspension (Manuel d'administration, chapitre XII.5), qui est une politique qui ne s'applique qu'à la GRC. En droit, l'affaire ne pouvait être renvoyée au Comité. Le Comité a ajouté que, même si la question avait pu être renvoyée au Comité, il aurait conclu que la question était théorique puisque le membre avait été réintégré dans ses fonctions rétroactivement, jusqu'à la date de sa suspension initiale.

B. Questions disciplinaires

B.1 Utilisation abusive de la technologie de l'information

De nos jours, la technologie de l'information fait partie intégrante des tâches policières, que ce soit pour le stockage, la recherche ou la communication d'informations. Le Comité s'est penché sur l'utilisation abusive de la technologie de l'information dans deux recommandations disciplinaires formulées au cours de la dernière année et le commissaire l'a fait également dans deux décisions relativement à des recommandations antérieures du Comité. Ces recommandations avaient trait à la divulgation répréhensible de renseignements tirés du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), un système informatisé d'extraction de données (D-092), au téléchargement illégal de renseignements (D-093) et à l'utilisation inappropriée de postes de travail mobiles par deux membres (D-095 et D-096).

Divulgation répréhensible de renseignements tirés du CIPC

Dans le dossier D-092, le Comité s'est dit en désaccord avec la sanction imposée par le comité d'arbitrage ordonnant que le membre démissionne, à défaut de quoi il serait congédié. En accueillant l'appel, le Comité a recommandé que la sanction de congédiement soit remplacée par une suspension de solde de dix jours et une réprimande. Le membre en question avait communiqué à une société d'enquêteurs privés (dont faisait partie un ancien collègue policier) de l'information tirée du CIPC au sujet de l'immatriculation de véhicules et de leurs numéros de plaques, acte pour lequel il avait ultérieurement exprimé des remords. Le membre avait également accepté de saisir deux véhicules contre de l'argent comptant, mais il a ensuite changé d'idée. La décision du comité d'arbitrage concernant la sanction reposait en grande partie sur des preuves selon lesquelles, six ans auparavant, le membre avait été réprimandé pour avoir fait preuve d'une inconduite du même genre et sur la conclusion qu'il avait été motivé par l'appât du gain. Même s'il a également entendu le témoignage d'anciens superviseurs et collègues affirmant que le membre était digne de confiance, le comité d'arbitrage a conclu que ce dernier risquait fortement de récidiver en raison de son incapacité de dire « *non* » aux autres. Le psychothérapeute a témoigné que, grâce au traitement, le membre avait plus confiance en lui et que, par conséquent, il était peu probable qu'il fasse encore preuve d'inconduite.

Le Comité a conclu que l'évaluation du risque de récidive (élevé) faite par le comité d'arbitrage ne reposait sur aucun élément de preuve, étant donné la période écoulée depuis l'imposition des mesures disciplinaires antérieures et le fait que celles-ci ne consistaient qu'en une réprimande infligée de manière informelle. Il a également statué que l'inconduite était surtout le résultat d'une erreur de jugement; elle ne laissait pas entendre que le membre était corrompu. Le commissaire ne s'est pas conformé à la

recommandation du Comité et a rejeté l'appel. Il a conclu que les éléments de preuve soutenaient le raisonnement du comité d'arbitrage d'une manière suffisamment rationnelle pour justifier la sanction imposée.

Téléchargement inapproprié

Dans le dossier D-093, des programmes d'échange de fichiers poste à poste pour usage non autorisé par la GRC ont été installés sur l'ordinateur du membre en question, ainsi que sur l'ordinateur de deux de ses subordonnés, avec son approbation. Les activités d'échange de fichiers ont accru de façon importante le volume de données transmises par Internet, à un point tel que la Gendarmerie a reçu une facture additionnelle de 12 000 $ pour ses services Internet. Lorsque son superviseur lui a parlé de la facture, le membre ne lui a pas mentionné l'utilisation de programmes d'échange de fichiers et a même pris des mesures pour la lui cacher. Plus tard, une enquête de la Gendarmerie a permis de constater cette utilisation, et des mesures disciplinaires ont été intentées contre le membre. Lors de l'audience devant le comité d'arbitrage, le membre s'est excusé de son inconduite et a déclaré qu'il ne savait pas que cette activité entraînerait des coûts supplémentaires pour la Gendarmerie. Il a également précisé qu'il avait très peu utilisé ces programmes et que les coûts étaient attribuables en grande partie à l'utilisation qui en avait été faite par ses subordonnés. L'enquête n'a pas permis de confirmer la véracité de ces allégations en raison d'un matériel défectueux et de l'absence d'un pare-feu. Bien que le membre ait expliqué avoir tenté de dissimuler ses activités parce qu'il était en état de choc, le comité d'arbitrage en a conclu qu'il n'avait pas été honnête et se fondait entre autres sur ce motif pour lui ordonner de présenter sa démission. On s'attendait à ce que le membre fasse preuve d'un très haut degré d'intégrité et de rectitude dans des domaines comme la protection des droits d'auteur en raison de ses compétences en matière de technologie de l'information. Toutefois, ses agissements ont démontré qu'on ne pouvait pas se fier à lui à ce chapitre. Le comité d'arbitrage a reconnu qu'il était impossible de déterminer avec exactitude dans quelle mesure le membre avait contribué à l'augmentation du trafic Internet, mais il a précisé que le membre avait une certaine part de responsabilité puisqu'il avait lui-même téléchargé des fichiers à l'aide de ces programmes, notamment un progiciel graphique.

Le Comité a recommandé que l'appel soit rejeté. Il a fait remarquer que le membre était gestionnaire d'une section de technologie de l'information, une situation de confiance qui avait été complètement détruite par ses agissements. La jurisprudence selon laquelle des affaires semblables d'inconduite ont entraîné des sanctions moins graves ne s'applique pas en l'espèce parce que ces affaires ne mettaient pas en cause un gestionnaire à la tête d'une section de technologie de l'information. Dans le cas qui nous intéresse, le gestionnaire a choisi de fermer les yeux sur les activités qu'il savait être incorrectes; le fait qu'il ne se soit peut-être pas rendu compte des conséquences financières n'est pas pertinent. L'abus de confiance a été aggravé par sa tentative de dissimulation des événements. Ses craintes, à l'époque, au sujet de la perte possible d'emplois et de l'obligation de rembourser la

facture ne l'emportaient pas sur la responsabilité qu'il avait, à titre de gestionnaire, de faire preuve de leadership et de rendre des comptes. Le fait que le superviseur ait omis d'installer un pare-feu et de réparer un routeur défectueux n'est pas pertinent dans le cadre de la détermination d'une sanction appropriée. La gravité de l'inconduite du membre est la même, indépendamment de la mesure dans laquelle l'utilisation des programmes d'échange de fichiers par ses subordonnés et la sienne ont contribué à augmenter le volume de transmission de données sur Internet et, par le fait même, les coûts. En décembre 2005, le commissaire a rendu sa décision et s'est conformé à la recommandation du Comité.

Utilisation inappropriée de postes de travail mobiles

Dans les dossiers D-095 et D-096, le Comité a recommandé le rejet des appels de deux membres présumés avoir utilisé à des fins inappropriées leurs postes de travail mobiles. À l'audience, les deux membres ont admis avoir envoyé de nombreuses communications qui étaient dénigrantes à l'endroit de collègues et de membres du public et qui contenaient des injures et des obscénités. Il y avait en outre un cas de remarques racistes, et des commentaires exprimant un désir d'utiliser la force de manière abusive et de travailler moins. Les preuves de mesures disciplinaires antérieures ont été présentées contre les deux membres, de même que les commentaires de l'officier responsable des deux membres qui a témoigné qu'il n'avait plus confiance en eux. L'avocat des membres a laissé entendre que ces derniers avaient été traités plus sévèrement que les autres et que l'antipathie de l'officier responsable pour l'un des membres avait peut-être influencé sa décision de prendre des mesures disciplinaires officielles. Le comité d'arbitrage a aussi examiné les rapports d'un psychologue concluant que les communications n'étaient pas typiques du comportement des membres et qu'elles découlaient du fait que chaque membre essayait de se présenter comme le plus effronté et le moins orthodoxe. Le psychologue en a conclu que la carrière des deux membres pouvait être sauvée et a encouragé le comité d'arbitrage à appliquer des mesures de correction. Le comité d'arbitrage a statué que les deux membres devraient être congédiés parce qu'ils avaient déjà fait l'objet de mesures disciplinaires pour une conduite similaire et que leur comportement avait enfreint les valeurs fondamentales de la GRC, répudiant ainsi les éléments essentiels de la relation professionnelle.

Les membres ont interjeté appel et présenté à cette occasion de nouveaux éléments de preuve. Ils ont prétendu : 1) qu'il y avait une crainte raisonnable de partialité de la part du comité d'arbitrage relativement à l'officier compétent qui était de grade supérieur; 2) que l'équité procédurale avait été enfreinte, car le représentant de l'officier compétent avait inclus des preuves négatives dans ses conclusions, et ce, même si ces preuves n'avaient pas été introduites à l'audience; 3) que la sanction imposée était beaucoup trop sévère.

Le Comité a conclu que les nouveaux renseignements présentés en appel ne devraient pas être examinés, parce qu'ils réitéraient des facteurs déjà connus du comité d'arbitrage ou qu'avec une diligence convenable, les renseignements auraient pu être mis à la disposition du comité d'arbitrage. La plainte de partialité institutionnelle des appelants n'a pas pu être accueillie parce qu'une personne raisonnable, bien informée et ayant bien réfléchi sur le sujet ne trouverait aucune apparence de partialité en se basant uniquement sur le fait que les membres du comité d'arbitrage appartenaient à un grade inférieur et avaient une visibilité dans l'organisation plus faible que l'officier compétent. Il n'y a pas d'autres preuves qui laissaient entendre que les membres n'avaient pas été impartiaux. Cependant, le Comité a noté qu'il y avait eu atteinte aux principes d'équité procédurale lorsque le représentant de l'officier compétent avait inclut dans ses conclusions finales des faits qui n'avaient pas été introduits en tant qu'éléments de preuve par les témoins. Néanmoins, cette violation n'aurait pas pu affecter l'issue du cas. Le Comité a ajouté que, même si le comité d'arbitrage n'était pas obligé de suivre l'avis d'un expert, il aurait été utile qu'il donne plus d'explications pour ses conclusions à cet égard. Le Comité a toutefois fait remarquer que le comité d'arbitrage n'avait commis aucune erreur dans ses conclusions des faits et qu'il avait adéquatement évalué les facteurs pertinents. Il a conclu que, compte tenu des facteurs atténuants et aggravants relevés, le comité d'arbitrage avait eu raison d'ordonner aux appelants de démissionner.

C. Renvoi et rétrogradation

Au cours de la dernière année, le commissaire a rendu sa décision dans le dossier R-004 concernant l'appel interjeté par un officier compétent à l'égard de la décision d'une commission de licenciement et de rétrogradation (la « commission »). La commission avait conclu que la membre en question n'avait pas reçu d'aide raisonnable et que, par conséquent, elle ne pouvait être congédiée de la Gendarmerie. La commission avait aussi laissé entendre que le surveillant aurait dû adopter une approche plus pratique pour ce qui est de la gestion du rendement de la membre. La commission était aussi d'avis que, dans les circonstances, la membre aurait dû être mutée.

Le Comité a recommandé que l'appel de l'officier compétent soit rejeté. À son avis, les preuves présentées indiquaient que le surveillant était beaucoup plus empressé à mettre en place les conditions propices au congédiement éventuel de la membre qu'à l'aider à améliorer son rendement. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'on aurait dû demander à un autre surveillant d'être jumelé avec la membre. Les preuves présentées ont révélé que le milieu de travail n'était pas susceptible d'aider la membre à améliorer son rendement, car elle devait faire face à l'hostilité de plusieurs de ses collègues. Comme il a été prouvé que la membre avait eu un rendement satisfaisant au cours de sa

période d'affectation de cinq mois dans un autre détachement, on aurait dû envisager sa mutation. Toujours selon les preuves présentées, les difficultés de la membre au chapitre du rendement pouvaient être attribuables à des problèmes très graves qu'elle éprouvait à l'époque sur les plans de la famille et de la santé. D'autres facteurs ont aussi laissé supposer qu'elle possédait les compétences de base nécessaires pour effectuer des tâches policières.

Le commissaire s'est conformé à la recommandation du Comité. Il a souligné que les surveillants de la membre ne souhaitaient pas vraiment lui fournir les outils nécessaires pour l'aider à apprendre et à améliorer son rendement. Les styles de gestion de ces surveillants n'étaient pas conformes à ce qui est attendu des gestionnaires de la GRC, lesquels doivent non seulement aider, guider et superviser les membres de leur équipe, mais aussi aider ces derniers à exploiter leur potentiel de manière à devenir des agents de police compétents. En l'espèce, les surveillants semblaient se soucier davantage de monter un dossier qui justifierait le licenciement de la membre. Même si le commissaire a souligné qu'une mutation ne devrait jamais être utilisée à titre de solution facile pour se sortir d'une situation compliquée, les circonstances dans le cas à l'étude justifiaient une telle mesure. Un autre détachement aurait pu fournir à la membre un milieu de travail plus positif. Le commissaire a ordonné que la membre soit mutée dans un autre détachement et que ses besoins en formation soient évalués en profondeur afin qu'on puisse lui donner toutes les chances possibles de répondre aux normes pertinentes en matière de rendement.

PARTIE IV: Cour fédérale et Cour d'appel fédérale

A. Décisions rendues

En 2005-2006, la Cour fédérale a rendu deux décisions et la Cour d'appel fédérale, une.

Le 2 juin 2005, la Cour fédérale du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Read c. Canada* ([2005] CF 798).

Le caporal Read a acquis la conviction que de hauts dirigeants du ministère de l'Immigration travaillant à Hong Kong, avec la complicité de membres de la GRC, avaient caché des incongruités dans le système de délivrance des visas et, du coup, avaient peut-être permis à des criminels d'entrer au Canada. Le caporal Read a accordé des entrevues à des journalistes pour parler de l'enquête menée à Hong Kong, et ce, même s'il avait reçu l'ordre au préalable de ne pas discuter de ce dossier avec la presse.

Le caporal Read a été accusé d'avoir désobéi à un ordre légitime et d'avoir eu un comportement scandaleux qui a jeté le discrédit sur la Gendarmerie, ce qui est contraire au *Code de déontologie de la GRC*. Les commentaires formulés publiquement par le caporal Read étaient présumés constituer un manquement au devoir de loyauté envers son employeur. Pour sa défense, le caporal Read a prétendu qu'il était habilité à divulguer publiquement des renseignements en vertu de l'exception à son devoir de loyauté reposant sur la dénonciation. Si le caporal Read était habilité à s'exprimer au motif de la défense reposant sur la dénonciation, il aurait été interdit à la Gendarmerie de lui imposer des mesures disciplinaires.

Le comité d'arbitrage a conclu que, par son comportement, le caporal Read avait enfreint le *Code de déontologie* et lui a ordonné de démissionner dans les 14 jours, sinon il serait congédié. Le membre a interjeté appel de cette décision devant le commissaire. Ce dernier a envoyé le dossier au Comité pour conclusions et recommandations. Le Comité s'est dit en désaccord avec la conclusion du comité d'arbitrage voulant que les membres de la GRC doivent respecter une norme plus élevée que les fonctionnaires relativement au devoir de loyauté et de non-divulgation. Selon le Comité, la défense reposant sur la dénonciation ne se limitait pas aux questions de santé et de sécurité publiques. Elle s'appliquait également aux cas où l'information divulguée constituait un *« sujet d'inquiétude publique légitime »*. Le Comité a recommandé au commissaire d'accueillir l'appel.

Le décideur à qui le commissaire avait délégué le pouvoir s'est dit d'accord avec le comité d'arbitrage selon lequel les membres de la GRC devaient respecter une norme plus élevée relativement au devoir de loyauté à l'égard de leur employeur. Il a ajouté que la norme concernant un *« sujet d'inquiétude publique »* utilisée par le Comité relativement à la défense reposant sur la dénonciation était beaucoup trop large et que, de toute manière, l'information divulguée ne suscitait pas d'inquiétudes publiques réelles. La sanction imposée par le comité d'arbitrage a été maintenue, et le membre a déposé une requête en révision judiciaire.

La Cour fédérale a statué que les critiques du caporal Read avaient trait directement à ses fonctions et responsabilités en tant que membre de la GRC. Elle a conclu que, même s'il était possible que des criminels soient entrés au Canada en présentant de faux documents, ce risque était trop faible pour justifier l'exception au devoir de loyauté fondée sur la santé ou la sécurité publique. La Cour a conclu que le caporal Read croyait honnêtement que les accusations étaient fondées, mais que cela ne suffisait pas. Les allégations devaient reposer sur une base rationnelle quelconque. Même si la déclaration avait été justifiée, le caporal Read n'aurait pas dû s'exprimer publiquement, car il

n'avait pas épuisé tous les recours internes mis à sa disposition. La Cour a statué que le moyen de défense fondé sur la dénonciation n'était pas justifié et que, par conséquent, il n'était pas nécessaire de se demander si les agents de police assument un devoir de loyauté différent de celui des fonctionnaires. Le caporal Read a déposé un appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale. L'audience s'est tenue le 3 mai 2006, et la décision n'a pas encore été rendue.

Le 29 juin 2005, la Cour fédérale du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Girouard c. Canada* ([2005] CF 915).

En 1994, la GRC a créé un comité de classification pour déterminer si la fusion des services administratifs de la division « A » et de la direction générale aurait une incidence sur la classification du poste de responsable des services administratifs. Le comité de classification en a conclu que la classification demeurait inchangée, et le titulaire du poste à ce moment a présenté un grief au sujet de cette décision. Le grief a été rejeté au premier niveau, puis porté en appel au deuxième niveau. Le Comité a recommandé d'accueillir le grief, mais le commissaire de la GRC a rejeté la recommandation. La Cour fédérale a infirmé la décision et ordonné la tenue d'une nouvelle évaluation en 2001 *(Girouard c. Canada* [2001] 201 F.T.R. 219). Un nouveau comité de classification a procédé à la nouvelle évaluation, et en est venu à la même conclusion que le premier comité, sept ans plus tôt.

De nouveau, le Comité a recommandé d'accueillir le grief. Il a reconnu l'expertise des membres du comité de classification, mais a conclu que ces derniers devaient tout de même comparer la classification du poste du requérant à d'autres postes classifiés au même niveau ou à un niveau supérieur au sein de la Gendarmerie. Selon le Comité, les explications fournies par le comité de classification pour étayer son évaluation ne portaient pas à penser que ce dernier comprenait vraiment les compétences essentielles du poste, ni la façon dont elles différaient de celles exigées pour les autres postes de la GRC. Le commissaire n'a pas souscrit à la recommandation du Comité. Il a conclu que, en raison de l'expertise du comité de classification, il fallait accorder une plus forte prépondérance à la décision de ce dernier plutôt qu'à la recommandation du Comité.

La Cour fédérale a conclu que le rôle du commissaire, en tant que décideur de deuxième niveau dans une affaire de grief sur la classification, se limitait à l'examen des erreurs de fait ou des vices de procédure. Ces restrictions s'appliquaient aussi au Comité lorsqu'il a formulé ses conclusions et ses recommandations. Même si, en l'espèce, il aurait peut-être été utile que le comité de classification approfondisse son analyse, cette lacune ne suffit pas pour remettre en question l'examen au complet. Le surintendant Girouard a déposé un appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale.

Le 10 février 2006, la Cour d'appel fédérale a rendu sa décision dans l'affaire *Thériault c. Canada* ([2006] CAF 61) et a formulé des directives quant à la façon dont le paragraphe 43(8) de la *Loi sur la GRC* devrait être interprété. En vertu du paragraphe 43(8) de la *Loi sur la GRC*, des procédures disciplinaires doivent être intentées au plus tard un an après que l'officier compétent, qui s'avère être le commandant divisionnaire, a pris connaissance de la présumée contravention et de l'identité du membre.

Dans l'affaire *Thériault*, l'officier responsable des enquêtes criminelles de la division a été mis au courant d'allégations d'inconduite concernant un membre. Cet officier a agit par la suite à titre de commandant intérimaire de la division. Des mesures n'ont été prises à l'égard du membre que quelque temps plus tard, soit après que le titulaire permanent du

poste de commandant eut été mis au courant de la situation. Or, l'officier responsable des enquêtes criminelles était au fait des allégations depuis beaucoup plus longtemps que 12 mois. *Thériault* a soutenu que le délai d'un an aurait dû commencer à courir au moment où l'officier responsable des enquêtes criminelles avait été nommé commandant intérimaire.

Le comité d'arbitrage a rejeté cette prétention au motif que l'officier responsable des enquêtes criminelles n'agissait pas comme commandant divisionnaire lorsqu'il a été mis au courant des allégations. Il a ordonné que le membre démissionne dans les 14 jours, à défaut de quoi il serait congédié. Le membre a interjeté appel de la décision du comité d'arbitrage, et le Comité a recommandé que l'appel soit rejeté. Il a conclu que, puisque l'officier responsable des enquêtes criminelles n'avait occupé le poste de commandant divisionnaire que de manière intérimaire, sa connaissance des allégations ne pouvait être imputée au titulaire du poste de commandant divisionnaire. Souscrivant à l'analyse du comité d'arbitrage, le commissaire a rejeté l'appel.

Le membre a présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale. Dans sa décision, la Cour a indiqué qu'il importe peu qu'un officier soit titulaire permanent ou intérimaire du poste de commandant divisionnaire pour déterminer si le délai a été respecté. Selon la Cour, c'est lorsque le commandant divisionnaire atteint un niveau de connaissance qui fait référence aux résultats d'une enquête interne que le délai imparti en vertu du paragraphe 43(8) de la *Loi* commence à courir. Selon la Cour, l'officier responsable des enquêtes criminelles n'avait pas ce niveau de connaissance lorsqu'il a assumé les fonctions de commandant divisionnaire intérimaire, et c'est plutôt le commandant divisionnaire en titre qui a pris connaissance des renseignements suffisants à une date ultérieure, au moyen du rapport d'enquête. Le membre a interjeté appel de cette décision.

La Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel. Elle a indiqué que l'officier compétent acquiert la connaissance indiquée au paragraphe 43(8) de la *Loi* lorsqu'il est en possession d'informations crédibles et convaincantes ayant trait à la contravention alléguée et à l'identité de son auteur. Le degré de connaissance requis pour entamer le délai n'exige pas la confirmation des faits par une enquête ni d'avoir en main toute la preuve qui est requise pour que la prescription commence à courir. La Cour d'appel a également conclu que la connaissance qu'a un officier le suit lorsqu'il assume le poste d'officier compétent, même si ce n'est que de façon intérimaire. Les poursuites intentées contre le membre étaient donc prescrites, et la Cour d'appel a annulé la décision du commissaire ordonnant son renvoi.

B. Demandes de contrôle judiciaire présentées avant l'exercice 2005-2006

Dans le dossier D-083, quatre allégations d'inconduite ont été formulées. Toutes ces allégations portaient sur des incidents au cours desquels le membre visé aurait abusé de son pouvoir dans ses rapports avec le public. Le Comité a recommandé que l'appel concernant les conclusions du comité d'arbitrage soit accueilli relativement à deux des allégations d'inconduite et que la décision du comité d'arbitrage relativement à la sanction liée à une troisième allégation soit remplacée par une confiscation de la solde et une réprimande. Le commissaire a rejeté

l'appel en ce qui a trait à toutes les allégations et l'appel concernant la sanction. L'appelant a présenté une demande de contrôle judiciaire le 30 juin 2004. La Cour fédérale a tenu une audience les 21 et 22 mars 2006. Elle n'a pas encore rendu sa décision.

Dans le dossier R-003, un appel a été interjeté contre la décision d'une commission de licenciement et de rétrogradation voulant que le membre soit congédié de la Gendarmerie pour ne pas avoir réussi à maintes reprises à répondre aux exigences de son poste, et ce, même s'il a obtenu raisonnablement de l'aide, de l'orientation et de la surveillance. Le Comité a recommandé que l'appel soit rejeté, et le commissaire s'est dit d'accord avec cette recommandation. À la suite d'un nouvel examen du cas en vertu du paragraphe 45.26(7) de la *Loi sur la GRC*, le commissaire a confirmé le rejet de l'appel. L'appelant a présenté une demande de contrôle judiciaire le 18 juin 2004. La Cour fédérale a tenu une audience le 9 février 2006. À la fin de l'exercice, elle n'avait pas encore rendu sa décision.

C. Questions en attente suite à des décisions de la Cour fédérale

Dans l'affaire *Stenhouse c. Canada* ([2004] CF 375), la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire présentée par le sergent d'état-major Robert Stenhouse. La Cour a renvoyé la question touchant la sanction devant le Comité pour qu'il tienne une audience afin d'examiner des preuves qui n'avaient pas été divulguées, tout témoignage de vive voix en rapport avec ces preuves, ainsi que les autres observations des parties en cause. La présidente du Comité a formulé une recommandation à l'intention des parties sur les questions préliminaires concernant la portée des témoignages devant être entendus et l'ordre dans lequel les témoins comparaîtraient. À la fin de l'exercice, cette question n'avait pas encore été résolue.

PARTIE V: Annexes

Annexe 1: À propos du Comité

Le Comité a vu le jour au début de 1987. C'est l'un des deux organismes qui ont été créés pour assurer une surveillance civile de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'autre étant la Commission des plaintes du public contre la GRC. Le premier président du Comité fut l'honorable juge René Marin, qui avait présidé de 1974 à 1976 la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada. En 1992, la vice-présidente du Comité, F. Jennifer Lynch, c.r., a assumé la présidence du Comité de façon intérimaire, fonction qu'elle a continué d'exercer jusqu'en 1998. Philippe Rabot est alors devenu président intérimaire et, le 16 juillet 2001, il a été nommé président du Comité. Lors du départ de M. Rabot en avril 2005, Catherine Ebbs a accepté d'occuper le poste de présidente intérimaire du Comité. Membre du Barreau de la Saskatchewan, M^me^ Ebbs a été commissaire à la Commission nationale des libérations conditionnelles pendant 16 ans, dont les dix dernières en tant que vice-présidente responsable de la Section d'appel. M^me^ Ebbs s'est jointe au Comité en 2003 et, avant de devenir présidente intérimaire, elle a agi à titre de conseillère juridique, ainsi que de directrice exécutive et d'avocate principale du Comité. Le 1er novembre 2005, M^me^ Ebbs a été nommée présidente du Comité à temps plein pour un mandat de trois ans.

Annexe 2: Le Comité et son personnel en 2005-2006

Catherine Ebbs
présidente

Virginia Adamson
directrice exécutive et avocate principale (intérimaire)

Lorraine Grandmaitre
chef, Services administratifs et systèmes

Martin Griffin
avocat

Monica Phillips
avocate

Janet Reid
avocate

Adresse

Les bureaux du Comité sont situés au centre-ville d'Ottawa, au 60, rue Queen, pièce 513.

Les coordonnées du Comité sont les suivantes :

C.P. 1159, succ. B
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Tél. : (613) 998-2134
Téléc. : (613) 990-8969
Courriel : org@erc-cee.gc.ca

Les publications du Comité sont disponibles sur son site Internet : http://www.erc-cee.gc.ca.